

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

ÉTUDE
SUR LES
AFFECTATIONS DE RECETTES
DANS LES
FINANCES LOCALES ET SPÉCIALES FRANÇAISES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Mardi 7 Novembre 1911, à 3 heures

PAR

Marcel RAILLARD

Président : M. WAHL, *professeur*
Suffragants { MM. TRUCHY, *professeur*
JÈZE, *agrégé*

PARIS

M. GIARD & E. BRIÈRE

LIBRAIRES-ÉDITEURS

16, RUE SOUFFLOT, ET 12, RUE TOULLIER

1911

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

ÉTUDE
SUR LES
AFFECTATIONS DE RECETTES

DANS LES
FINANCES LOCALES ET SPÉCIALES FRANÇAISES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Mardi 7 Novembre 1911, à 3 heures

PAR

Marcel RAILLARD

Président : M. WAHL, *professeur*
Suffragants { MM. TRUCHY, *professeur*
JÈZE, *agrégé*



PARIS

M. GIARD & E. BRIÈRE

LIBRAIRES-ÉDITEURS

16, RUE SOUFFLOT, ET 12, RUE TOULLIER

—
1911



Digitized by the Internet Archive
in 2026

ÉTUDE
SUR LES
AFFECTATIONS DE RECETTES
DANS LES
FINANCES LOCALES ET SPÉCIALES FRANÇAISES

INTRODUCTION

RÈGLE DE LA NON-AFFECTATION DES RECETTES

I

C'était un principe universellement admis sous l'ancien régime que chaque source de recettes fut spécialement assignée au paiement de dépenses déterminées et ne se confondit pas avec les autres revenus de l'État pour servir à l'acquittement de l'ensemble des dépenses.

« Tous nos anciens auteurs, écrit M. Besson, sont unanimes à proclamer la nécessité de cette mesure de précaution : l'auteur anonyme du *Traité des finances de France*, qui était contemporain de Henri III, déclare très énergiquement que, pour assurer les finances, il faut que *chacune sorte d'imposition soit destinée pour quelque*

chose (1). » C'était encore l'opinion commune à la fin du XVIII^e siècle. Le prince de Starhemberg, ministre plénipotentiaire d'Allemagne aux Pays-Bas, rappelle à plusieurs reprises, dans ses rapports officiels, cette « maxime générale que *« chaque caisse et chaque branche de revenu doit supporter ses charges et les dépenses qui y sont inhérentes, et qu'on ne doit assigner sur aucune caisse ou branche de revenu, sous quelque prétexte ou quelque cause que ce soit, des charges ou dépenses qui incombent à une autre branche de revenu. »* C'est là, dit-il, une condition indispensable si l'on veut établir l'ordre et la clarté dans les finances et si l'on veut connaître le produit net de chaque branche de revenu (2).

De nos jours, au contraire, la règle certaine admise par tous les États civilisés modernes est que les recettes de toute nature doivent servir au paiement de toutes les dépenses publiques, sans aucune spécialisation ; « il est aujourd'hui admis qu'il est préférable d'établir une séparation entre l'ensemble des dépenses et l'ensemble des recettes, de constituer un *fonds unique* où se confon-

1. Besson, *le Contrôle des budgets en France et à l'étranger*, p. 200, note 1. — A. de Montchrétien écrivait, en 1615, dans son *Traité d'économie politique* : « Prenez la peine, Sire, de vous faire fidèlement instruire en quoi consiste le bien et le revenu de votre Estat, tant pour le général que pour le particulier. De quelle nature sont les deniers qui entrent en vos coffres et pour quelle fin ils ont été premièrement levez, afin de les y appliquer. » (Edition Funck-Brentano, p. 357).

2. Cité par Ernest Dubois, *Essai sur le système belge en matière de budget de l'État*, p. 37 et s.

dront tous les revenus de l'État et d'où seront tirées, sans distinction d'origine, les sommes nécessaires pour acquitter toutes les dépenses publiques. En d'autres termes, le principe incontesté aujourd'hui est celui de la non-affectation des recettes (1). »

Cette règle a été très nettement posée par la loi prussienne du 11 mai 1898 sur le budget de l'État : « Toutes les recettes de l'État sont perçues pour le compte de l'administration financière de l'État comme moyen de couvrir l'ensemble des dépenses de l'État. »

En ce qui concerne la France, le seul texte qui puisse être invoqué malgré son peu de clarté est l'article 12 de l'ordonnance du 31 mai 1838 (D. 31 mai 1862, art. 53) ainsi conçu : « La loi annuelle des finances ouvre les crédits nécessaires aux dépenses présumées de chaque exercice ; il y est pourvu par les voies et moyens compris dans le budget des recettes. »

Au surplus, la question ne fait pas de doute ; la règle de la non-affectation des recettes est constamment invoquée et rappelée dans les débats parlementaires ; il nous suffira d'en citer quelques exemples récents.

1. G. Jèze, *Cours élémentaire de science des finances et de législation financière française*, 4^e éd., 1910, p. 77 et s. ; *Traité de science des finances*, t. I, le Budget, p. 284 et s. ; *Revue de science et de législation financières*, 1910, p. 84. — Voy. également : Allix, *Traité élémentaire de science des finances*, 2^e éd., 1909, p. 58 et s. — E. Dubois, *op. cit.*, p. 175. — Paul-Dubois, *Essai sur les finances communales*, 1898, p. 222. — Léon Say, *Finances de la France*, p. 227. — Von Myrbach-Rheinfeld, *Précis de droit financier*, édition française (Collection Jèze), p. 9.

Le 26 février 1910, le ministre des Finances invoquait le principe de la non-spécialisation pour s'opposer à l'affectation au service des retraites ouvrières des ressources provenant de l'augmentation des droits de succession. « L'ensemble des recettes, disait M. Cochery, tombe dans le budget, et *c'est sur l'ensemble des recettes que l'on gage l'ensemble des dépenses* (1). »

Plus récemment, M. Klotz, ministre des Finances, s'appuyait sur le même principe pour demander le rejet de diverses propositions d'origine parlementaire; il déclarait, notamment, le 17 novembre 1910 : « Le produit des droits de douane, aussi bien que les autres impôts, constitue le budget général des recettes, lorsqu'elles sont la contrepartie du budget des dépenses, mais *sans spécialisation d'emploi* (2). »

Enfin, c'est M. Rouvier qui, le 6 février 1911, en qualité de président de la commission du budget, rappelait que « ce qu'on a voulu par la non-spécialisation des impôts, c'est empêcher que telle dépense ne soit spécialement gagée par telle recette déterminée (3) ». Dès 1892, M. Rouvier avait nettement formulé la règle de

1. Chambre, Débats, 1^{re} séance du 26 février 1910, p. 1143, 3^e col. — Voy. *Revue de Science et de législation financières*, 1910, p. 84.

2. Chambre, Débats, Séance du 17 nov. 1910, p. 2847, 1^{re} col. Séance du 28 nov. 1910, p. 3014, 2^e col.; 2^e séance du 17 janvier 1911, p. 118, 1^{re} col., *Revue Sc. et législ. fin.*, 1911, p. 84.

3. Chambre, Débats, 2^e séance du 6 fév. 1911, p. 514 et suiv. — *Rev. Sci. et législ. fin.*, eod. loc.

la non-affectation des recettes ; il disait dans l'exposé des motifs du projet de loi relatif aux contributions directes et aux taxes assimilées de l'exercice 1893 : « Lorsque, sous prétexte de corrélation entre certaines recettes et certaines dépenses de l'État, on prétend ne voir dans ces recettes et ces dépenses que des comptes « d'ordre », on perd de vue ce principe supérieur que *toute recette budgétaire, quelle qu'elle soit, appartient non à tel ou tel service spécial, mais à l'ensemble du budget. L'État français n'a à accepter aucune affectation particulière d'impôts. Tous les revenus publics, quelle que soit leur origine, doivent concourir indistinctement au fonctionnement de la masse des services publics* (1). »

Ainsi donc le principe général est la non-assignation des recettes ; ce n'est que par une disposition formelle de la loi qu'il peut y être dérogé.

1. Chambre, Doc. parl., mars 1892, p. 368. Cité par G. Jèze, *le Budget*, p. 285. — Voy. également Chambre, Doc. parl., mars 1901, p. 194. M. le député Audiffred, auteur d'une proposition de loi, avait rangé parmi les ressources spéciales de la caisse des recherches scientifiques un prélèvement de 10 o/o sur le produit des taxes perçues par les compagnies de chemins de fer et tramways pour la désinfection des wagons. La commission, chargée d'examiner la proposition, a pensé, dit M. le rapporteur Guillaïn, que « dans l'état de notre législation financière, il serait contraire aux principes de donner une affectation spéciale à une des recettes générales du budget, et elle a supprimé dans l'énumération des recettes la mention du prélèvement de 10 o/o sur le produit de la taxe de désinfection des wagons ».

II

La règle de la non-affectation des recettes est souvent confondue avec d'autres règles financières : règle de l'*unité budgétaire*, règle de l'*universalité*, règle de l'*unité de caisse*. Il est certain cependant que, si ces règles ont de nombreux points de contacts et, dans une certaine mesure, se commandent mutuellement, elles n'en sont pas moins distinctes et doivent être séparées.

Il peut parfaitement exister des assignations dans un budget sans que l'*unité* de ce budget soit rompue ; l'assignation d'une recette à une dépense n'implique pas nécessairement la création d'un compte spécial en dehors du budget général ; nous verrons que dans les finances locales il y a de nombreuses assignations dans le sein d'un budget unique.

Pareillement, si la règle de l'*universalité* consiste « dans l'inscription budgétaire de toutes les dépenses d'une part, et de toutes les recettes de l'autre, chacune sur une liste distincte » (1), rien ne s'oppose à ce qu'il soit établi un lien entre certains éléments des deux listes ; ici encore l'examen des budgets locaux et spéciaux montre qu'il n'y a pas nécessairement incompati-

1. Stourm, *le Budget*, 1909, p. 139.

bilité entre la règle de l'universalité et la méthode des assignations.

Quant à la règle de l'unité de caisse, corollaire de la règle de l'*unité de comptabilité*, elle est uniquement destinée à rendre possible à tout instant le contrôle des comptables en les empêchant de masquer le déficit d'une caisse par un emprunt momentané à une autre caisse (1).

Au surplus, nous verrons que la règle de la non-affectation des recettes entraîne des conséquences juridiques inconnues des règles budgétaires ou de la règle de l'unité de caisse.

III

Il convient avant d'aller plus loin, de préciser la notion d'affectation et de déterminer ses caractères distinctifs.

1^o Il arrive fréquemment que le législateur, en organisant un service nouveau, crée en même temps une nouvelle source de recettes destinée à rembourser l'État ou le patrimoine administratif chargé du service du surcroît de dépenses qui va en résulter pour lui; souvent il donne à cet impôt, à cette taxe ou à cette redevance un nom qui rappelle le service qui a provoqué sa création; les taxes et redevances de ce genre sont fré-

1. G. Jèze, *Cours*, p. 271; *le Budget*, p. 284, note 3.

quêtes ; tels sont, par exemple, dans le budget de l'État, les *droits de vérification des poids et mesures*, la *taxe des sapeurs-pompiers* (taxe annuelle de 6 francs par million de capital assuré par les compagnies d'assurances-incendie), la *taxe de raffinage et de fabrication des sucres*, et, dans les budgets locaux, les *taxes de voirie*, les *taxes pour frais de visite et de poinçonnage des viandes*, les *taxes du service de désinfection*, etc.

Dans tous ces cas il n'y a pas d'affectation ; le produit de ces impôts, taxes et redevances se confond avec les autres ressources du budget et sert au paiement de toutes les dépenses indistinctement. Il faut, en effet, distinguer la spécialité des taxes *quant à leur nature ou assiette* et leur spécialité *quant à leur emploi* ; ce sont deux idées distinctes dont la seconde n'est pas nécessairement la conséquence de la première (1).

La question a fait l'objet de débats récents à la Chambre des députés. La discussion portait sur l'article 4 du projet de loi ayant pour objet de garantir l'origine des vins de Champagne, article autorisant la perception d'une taxe de 5 centimes par col de bouteille ou fraction de bouteille « en compensation de la surveillance exercée par l'administration des contributions indirectes sur la préparation des vins ». M. Jaurès ayant demandé la suppression de cet article en s'appuyant sur le principe de la « non-spécialisation budgétaire »,

1. G. Jèze, *le Budget*, p. 266 (*Rev. Sc. et legis. fin.*, 1911, p. 85).

le président de la commission du budget releva la confusion commise et déclara :

« Je crois qu'on aurait tort de grossir la question et de la dramatiser. Il ne s'agit pas du tout de donner une entorse aux principes financiers. Ce qu'on a voulu par la non-spécialisation des impôts, c'est empêcher que telle dépense ne soit spécialement gagée par telle ressource déterminée. Ce n'est pas du tout l'objet de la petite taxe dont il s'agit aujourd'hui. Elle est purement et simplement une compensation de la dépense qu'entraînera la surveillance et elle rentrera dans les ressources générales du budget (1). »

Quelques jours auparavant, M. Klotz, ministre des Finances, se fondait sur les mêmes arguments pour démontrer que la taxe annuelle de 6 francs par million de capital assuré par les compagnies d'assurances-incendie (L. 13 avril 1898, art. 17) n'était pas affectée spécialement au paiement des subventions accordées aux communes pour les sapeurs-pompiers (2).

2° Il ne faut pas voir davantage une assignation de recettes dans le rapprochement des ressources d'un service public productif de revenus et des dépenses de

1. Chambre, Débats, 2^e séance du 6 fév. 1911. p. 514 et suiv. *Rev. Sci. et législ. fin.*, 1911, p. 86.

2. Chambre, Débats, 2^e séance du 17 janvier 1911, p. 117 et suiv. La proposition de résolution. disait M. Klotz, ne pourrait être acceptée par le gouvernement, « pas plus sans doute que [par] la commission du budget, parce qu'elle heurterait le principe de la non-spécialisation des dépenses et des recettes. »

ce même service (1). Ce rapprochement ne constitue qu'un peu d'écritures; c'est simplement une méthode de classement des revenus et des charges du service destinée à mettre en lumière les résultats de l'exploitation, ses bénéfices ou son déficit. Exemple : service postal : ses recettes sont confondues avec tous les autres produits budgétaires et servent « sans distinction d'origine et sans préférence ni réserve » au paiement de toutes les dépenses de l'État ; les créanciers du service postal ne possèdent sur ces deniers aucun droit de préférence par rapport aux autres créanciers de l'État ; il n'y a pas affectation spéciale des ressources du service postal au paiement de ses dettes. Tout au plus, pourrait-on dire que le rapprochement des recettes et des dépenses d'un même service marque le premier pas vers l'assignation proprement dite (2).

3° Par contre, « la personnification juridique d'un service public est une assignation de recettes poussée à son maximum d'intensité. C'est très ordinairement l'aboutissant d'une évolution dont le point de départ est le simple rapprochement d'un groupe de recettes et d'un groupe de dépenses. (3) » De ce que l'impôt assigné cesse d'être impôt d'État pour devenir impôt du

1. G. Jèze, *le Budget*, p. 286 et s. ; *Cours*, p. 78, n. 1.

2. G. Jèze, *le Budget*, p. 287. — Léon Alcindor, *l'Autonomie financière des postes, télégraphes et téléphones* (*Rev. sci. et législ. fin.*, 1910, p. 444).

3. G. Jèze, *le Budget*, p. 287. — *Cours*, p. 78, n. 1.

service personnifié, on ne saurait conclure qu'il n'y a pas d'assignation ; « Il y a affectation de recettes, dit M. Jèze, non seulement, lorsqu'elle a lieu dans un *même* patrimoine administratif, mais encore toutes les fois que, pour couvrir une dépense ou un groupe de dépenses, on assigne une recette d'État ou un groupe de recettes d'État à une dépense d'État ou d'un service personnifié en l'isolant de la masses des autres recettes (1). »

IV

Les raisons qui ont conduit la plupart des états civilisés modernes à abandonner la pratique des assignations diffèrent selon le but qui était poursuivi par l'assignation d'une recette à une dépense déterminée.

Les gouvernements ont appliqué la théorie des assignations, tantôt pour renforcer le crédit public en donnant un privilège ou un gage à certains créanciers ; tantôt pour limiter le montant d'une dépense publique au produit d'une recette ou le produit d'une recette au montant d'une dépense variable ; tantôt pour faire face à une opération plus ou moins exceptionnelle et provisoire au moyen d'une recette exceptionnelle et temporaire : c'est le *compte spécial* (2).

1. G. Jèze, *le Budget*, p. 287.

2. Sur tous ces points voy. G. Jèze, *le Budget*, p. 288 et s. ; *Cours*, p. 78 et s.

A. — *Assignment de recettes à certains créanciers
de l'État en vue de renforcer le crédit public*

Dans le but de faciliter les emprunts et d'en rendre les conditions moins onéreuses, les gouvernements ont fréquemment déclaré leurs prêteurs de deniers privilégiés par rapport aux autres créanciers et, à cet effet, ont affecté une source spéciale de revenus au service de la dette.

Pratiqué jadis par tous les États, ce système n'est plus aujourd'hui en faveur que dans les pays à finances avariées ; en ce qui concerne la France, les derniers vestiges d'affectation de recette au service d'un emprunt ont disparu depuis 1870.

Les critiques qu'on lui adresse sont nombreuses.

1^o On reproche aux assignations de recettes qui tendent à renforcer le crédit public d'entraîner « une diminution de l'indépendance politique de l'État ».

Lorsque les autorités publiques veulent modifier le régime fiscal du pays et réformer les impôts affectés à la dette, elles ne peuvent le faire sans l'assentiment des prêteurs ou, du moins, il serait impolitique de s'en passer. Toute réforme opérée sans leur consentement passerait pour une banqueroute et le crédit public pourrait en être cruellement atteint.

En outre, pour que la sûreté donnée aux créanciers soit effective, il faut une organisation particulière per-

mettant de surveiller l'emploi des deniers assignés. Si cet organe de surveillance est dirigé par les agents de l'État, il est à craindre que les prêteurs ne se sentent suffisamment protégés et le but poursuivi par l'assignation ne sera pas atteint. La surveillance peut, il est vrai, être confiée aux créanciers eux-mêmes ou à leurs représentants ; mais un État moderne à finances prospères ne peut admettre l'immixtion de particuliers, et surtout d'étrangers, dans la gestion de ses revenus, cette intervention entraînerait une subordination politique, « indice infailible du mauvais état des finances d'un pays », que peuvent seuls tolérer, sous l'empire des nécessités, les pays sans crédit. (1)

2° L'affectation d'une source de revenus à certains créanciers semble impliquer que les dettes de l'État ne sont pas toutes également sacrées et obligatoires et qu'il en est de facultatives et d'alcatoires.

1. « On se rappelle la conversation de M. Laurier et de M. Magne à la fin de 1870, conversation reproduite dans une déposition devant une commission d'enquête, M. Laurier demandait à M. Magne si, pour mieux déterminer la Banque de France à faire de nouvelles avances à l'État, on ne pourrait pas lui donner comme garantie le produit d'un impôt spécial, par exemple celui des postes.

« Gardez-vous en bien, répondit M. Magne ; tous les revenus de l'État sont le gage commun de ses créanciers ; l'affectation d'un impôt spécial est pour un État le *signe d'un crédit en décadence*.

« Assigner des bons portant la signature de l'État sur une rentrée quelconque, c'est avouer que la signature du Trésor a besoin d'être doublée d'une valeur réelle ; c'est la décadence du crédit » (Léon Say, *Finances de la France*, p. 227 et s).

Cette conception est absolument contraire à tous les principes financiers et à l'intérêt même du crédit public. Toutes les dettes de l'État doivent être payées intégralement et sans retard (1).

3° Le système des assignations aboutit le plus souvent à la création de caisses spéciales, avec des écritures séparées, au détriment du contrôle des finances publiques.

4° Il peut arriver qu'au moment de payer les créanciers privilégiés, le comptable constate que les fonds qui leur ont été assignés n'ont pas encore été versés dans sa caisse : il devra surseoir au paiement ; d'autre part, le comptable ne doit jamais payer les dépenses générales du budget non privilégiées sur les fonds qui existent dans sa caisse avec une destination spéciale ; s'il ne possède pas d'autres deniers, il devra refuser le paiement de ces dépenses. « On obtient ainsi ce résultat déplorable pour le crédit public que des dettes restent impayées alors que l'État a en caisse des fonds suffisants pour faire face à tous ses engagements. » (2).

B. — *Assignment de recettes en vue de limiter le montant d'une dépense ou le produit d'une recette*

1° Il arrive parfois qu'au lieu de déterminer d'une

1. « Si la dette publique est sacrée, disait-on en 1789, la dette personnelle des besoins de l'État, nous est aussi sacrée » (Fréteau, *Archives parlementaires*, 1^{re} série, t. IX, p. 380). — Cité par G. Jèze, *le Budget*, p. 295.

2. G. Jèze, *le Budget*, p. 291.

manière ferme la somme qui pourra être consacrée à une dépense, l'autorité budgétaire ouvre un crédit jusqu'à concurrence de tout ou partie du produit d'une recette déterminée ; bien que le montant réel du crédit ne doive être connu qu'en fin d'exercice, le gouvernement ne peut dépenser plus que le produit définitif de la recette assignée, à peine de dépassement de crédit.

L'avantage de ce procédé, dit-on, est de constituer une clause de sauvegarde pour le Trésor : il permet de réduire au minimum un crédit qu'il n'eût pas été possible politiquement de fixer à ce chiffre, ou de fixer une limite au montant d'une dépense d'utilité relative.

Cette théorie est inadmissible. Il n'y a de dépenses légitimes que les dépenses indispensables : l'autorité budgétaire doit repousser toute dépense qui ne présenterait pas un caractère de nécessité ou d'utilité incontestable. De plus, la pratique de l'assignation présente ici le grave inconvénient de porter atteinte au principe de la publicité budgétaire ; en n'inscrivant au budget des dépenses qu'un crédit fictif, ou même qu'un crédit pour *mémoire*, les autorités publiques laissent dans l'ombre l'étendue de la dépense et, n'en connaissant pas le montant exact, ils sont dans l'impossibilité d'en contrôler l'utilité. L'assignation de recettes en vue de limiter le montant d'une dépense aboutit donc à une diminution de contrôle.

2° L'autorité budgétaire peut limiter indirectement le produit d'une recette, en décidant que le taux de l'impôt,

de la taxe, etc., devra être calculé de manière à ne pas donner un produit supérieur au montant du crédit autorisé.

Dans les pays parlementaires, ce procédé est inconciliable avec le principe fondamental de l'indépendance du Parlement.

Les assignations de recettes, soit en vue de limiter le montant des dépenses, soit en vue de limiter les recettes, étaient de règle autrefois dans tous les pays ; elles sont rares aujourd'hui dans les budgets d'État.

En France, la méthode des assignations eut pour but, à l'origine, de s'opposer à la création d'impôts excessifs et permanents. Lorsque les revenus du domaine royal ne suffisant plus à l'entretien des armées, les états généraux furent sollicités de voter des subsides, l'usage s'établit de réserver le montant de l'impôt consenti aux dépenses nécessitées *pour le fait des guerres*. Défense était faite au roi, à la reine et à tous officiers de la Couronne de détourner les subsides de cette destination. L'ordonnance du 28 décembre 1355 décidait même que l'aide serait levée par les agents des États, comptée, employée et distribuée par eux (art. 29) et que si, sur les sommes payées pour la guerre, *il y avoit aucun reste ou résidu, il seroit tourné et converty au profit et nécessités des pays où il avoit été perçu* (1).

Dans la suite, les assignations furent considérées

1. Georges Picot, *Histoire des états généraux*, t. I, p. 144 et s.

comme un moyen d'empêcher le gaspillage des fonds provenant de l'impôt. En effet, « il n'y avait qu'un moyen de soustraire à cette éventualité la dotation des services publics, c'était de considérer la dépense de ces services comme une charge inhérente au recouvrement des revenus, grevant le produit de l'impôt à la manière de frais de gestion, et, dès lors, devant être acquittée, par voie de retenue sur la recette brute, dans les divers bureaux de la ferme, de la régie et des recettes générales des finances. Par l'effet de cette combinaison, une notable partie des dépenses publiques échappait à la sphère d'action du service central du Trésor et se soldait directement à la caisse des trésoriers locaux et régionaux des généralités » (1).

Ce système se développa et donna naissance à une multitude de fonds spéciaux. Ses vices éclatèrent bientôt.

Chaque fonds ayant ses charges et ses ressources propres, il n'y avait pas d'unité budgétaire possible, partant pas de publicité sérieuse.

Quant aux créanciers de l'État, les receveurs se retranchaient souvent derrière la spécialité des fonds en caisse pour ne point les payer jusqu'au moment où, abusant de leur impatience, « ils achetaient à vil prix les

1. Besson, *le Contrôle des budgets en France et à l'étranger*, p. 200.

créances dont le capital était porté en entier dans leurs comptes » (1).

Aujourd'hui, l'assignation de recettes envisagée comme clause de sauvegarde, avons-nous dit, n'existe que rarement dans les finances d'État.

En France, s'il existe quelques dérogations à la règle de la non-affectation des recettes, il faut remarquer qu'il n'y en a généralement pas trace au budget, et cela justifie les critiques adressées au procédé de l'assignation.

Tel est le cas, par exemple, des comptes spéciaux ouverts à la Caisse des dépôts et consignations pour :

a) Le prélèvement fixe de 2 o/o opéré sur les fonds du pari mutuel en faveur des œuvres locales de bienfaisance (L. 2 juin 1891);

b) Le prélèvement de 15 o/o opéré sur le produit brut des jeux dans les cercles et casinos au profit des œuvres locales d'assistance, de prévoyance, d'hygiène ou d'utilité publique (L. 15 juin 1907, art. 4; L. 13 juillet 1911, art. 100. Instruction interministérielle du 15 mai 1909. *Bulletin officiel du ministère de l'Intérieur*, p. 231).

On peut citer encore comme dérogation à la règle de la non-affectation des recettes, dans les finances de l'État, certains services spéciaux du Trésor :

a) Le compte du produit du prélèvement de 1 o/o sur

1. Forbonnais, *Recherches et considérations sur les finances de la France*. Bâle 1763, t. I, p. 29, cité par G. Jèze, *le Budget*, p. 307.

les fonds du pari mutuel au profit de l'élevage (L. 2 juin 1891 ; D. 7 juillet 1891, art. 3 ; Circulaire de la comptabilité publique du 10 mai 1894, 4) ;

b) Le compte de la taxe de fabrication de 0 fr. 80 par hectolitre (1) sur les alcools d'industrie dont le produit est affecté au paiement de l'indemnité de 9 francs par hectolitre revenant aux dénaturateurs d'alcools destinés à l'éclairage, au chauffage et à la force motrice (L. 25 fév. 1901, art. 59 ; L. 30 mars 1902, art. 16) (2).

Certains auteurs rangent parmi les affectations de recettes du budget de l'État les centimes pour frais de

1. Conformément à la loi du 25 février 1901 qui prescrivait de relever ou d'abaisser le taux de la taxe, dans le cas où son produit ne suffirait pas à couvrir la dépense ou lui serait supérieur, le taux de la taxe a subi les fluctuations suivantes :

1902 et 1903.....	0,80
1904.....	1,38
1905.....	1,37
1906.....	1,62
1907.....	1,72
1908.....	2,07
1909.....	2,52
1910.....	3,47
1911.....	2,85

Chambre. Doc. parl., ses. ord., février 1911, annexe 779, p. 178. Rapport de M. le député Charles Dumont.

2. « Il a toujours été bien entendu qu'on ne pouvait songer à faire supporter par le Trésor, c'est-à-dire par la masse des contribuables, la dépense qui en résultera ; mais il a paru légitime d'en réclamer la compensation aux producteurs d'alcool d'industrie qui seront les premiers à profiter des débouchés nouveaux ainsi offerts à leurs produits. » Chambre. Doc. parl., ses. extr., décembre 1900, annexe 2076, p. 237. Rapport de M. le député Guillaïn.

perception des impositions locales et spéciales ; les centimes pour fonds de non-valeurs (dégrèvements accordés aux contribuables) ; les centimes pour fonds de secours (secours aux cultivateurs victimes de sinistres). (1) Il faut éviter de commettre une pareille confusion. Aucun centime n'est spécialisé.

Les centimes pour frais de perception, comme les centimes de l'instruction primaire, ont perdu leur spécialité du jour où ils ont été rattachés au budget de l'État (2). Ni pour ces centimes, ni pour les centimes pour fonds de secours et pour fonds de non-valeurs, il n'y a le moindre rapport au budget entre leur produit et le montant de la dépense correspondante (3).

C. — Assignment du produit d'une recette temporaire à une opération déterminée : les comptes spéciaux

Ce procédé qui est encore en faveur dans la plupart des pays présente le grave inconvénient de restreindre

1. Voy. notamment : Hauriou, *Précis de droit administratif*, 7^e éd. p. 733, note 2. — A-G. Desbats, *le Budget départemental*, n° 195. — *Code des lois politiques et administratives*, v° Contributions directes, n°s 9365 et s. ; etc.

2. Circ. Compt. publ. 21 juin 1898, 7. — Chambre, doc. parl., déc. 1897, p. 1016, Rapport de M. Krantz.

3. Les fonds de non-valeurs « entrent dans les recettes, au même titre que les autres produits de l'exercice et sans affectation déterminée ». — (Rapport de M. Burdeau, Chambre, doc. parl., octobre 1892, p. 1332 et s). — Cité par G. Jèze, *le Budget*, p. 309.

le contrôle du Parlement sur les dépenses publiques. En outre, il est à craindre que bien souvent (l'histoire des comptes spéciaux en France le prouve) la recette n'atteigne pas le montant prévu ; les dépenses restant à payer seront alors soldées au moyen des ressources générales du budget « et c'est la meilleure démonstration qu'il aurait mieux valu commencer par là. » (4).

4. G. Jèze, *le Budget*, p. 314 et s.

PREMIÈRE PARTIE

LA RÈGLE DE LA NON-AFFECTATION DES RECETTES DANS LES FINANCES LOCALES

I

Les règles générales de la comptabilité publique de l'État s'appliquant, à moins de stipulation contraire, à la gestion financière de tous les patrimoines administratifs locaux et spéciaux, il faut poser en principe que « *la règle de la non-affectation des recettes domine les finances locales comme les finances de l'État et pour les mêmes raisons (1)* ».

En conséquence, toutes les ressources d'un patrimoine dont les deniers sont publics doivent, en thèse générale, être confondues en une seule masse et être

1. G. Jèze, *Cours*, p. 338 et 353 (*Revue Sci. et législ. fin.* 1910, p. 440). — Voy. également : Marcé, *Traité de la comptabilité publique*, nos 1312 et s., n° 7971. — Note Hauriou, S. P. 1900. 3.65. — *Code des lois politiques et administratives*, v° Etablissements thermaux, p. 104, etc.

employées, sans distinction d'origine, au paiement de toutes les dépenses à la charge de ce patrimoine.

Ce principe a été maintes fois proclamé par la jurisprudence.

La Cour des comptes a eu l'occasion de le définir à propos des finances communales (1).

« Tous les deniers existant dans la caisse d'une commune sont affectés à l'ensemble de ses dépenses ; — l'application de ce principe, dérivant de celui de l'unité de caisse, peut seule permettre d'assurer le paiement des dépenses et l'exécution régulière des services communaux ; on ne saurait en effet, *sans autorisation légale*, établir des catégories dans les deniers encaissés, les distinguer suivant leur origine, les réserver en caisse ou les distribuer suivant qu'il s'agit de telle ou telle dépense, établissant ainsi dans une caisse unique autant de compartiments qu'il existerait de perceptions ayant une destination spéciale... »

Le Conseil d'État a implicitement reconnu la règle de la non-affectation des recettes lorsqu'il a décidé qu'un contribuable n'était pas fondé à demander la réduction de ses impôts sous prétexte que ces impôts sont destinés à payer des dépenses illégales (2).

1. Cours des Comptes, 10 novembre 1891, Bourlot, Lebon, p. 845.

2. Voir *infra*, 3^e partie.

II

Si la règle est la même que pour l'État, le législateur a admis en faveur des patrimoines administratifs locaux et spéciaux un très grand nombre d'exceptions, et le procédé des assignations constitue l'un des caractères les plus originaux et les plus saillants des finances locales modernes ; très nombreuses dans les budgets communaux les affectations de recettes sont plus rares dans les budgets départementaux.

L'origine historique de l'application aux finances locales du procédé des assignations est ancienne. En France, la plupart des villes privilégiées avaient obtenu, au moyen âge, un certain nombre de franchises dont la principale était le *droit d'imposition*, c'est-à-dire le « droit de s'imposer elle-même, d'établir librement par ses organes des taxes sur les habitants » ; c'est ce droit qui, au *xvi^e* siècle, distinguait encore les villes municipales des simples communautés d'habitants.

Mais il arriva une époque où les villes abusèrent de cette franchise et se laissèrent aller à une imprévoyance et à une prodigalité telles qu'elles durent faire appel au pouvoir royal pour liquider leurs dettes. Celui-ci prit alors des mesures pour éviter le retour de pareils errements. Son premier soin fut de limiter le pouvoir de taxation des villes ; liberté complète leur était laissée dans la gestion et l'emploi de leurs *deniers patrimo-*

niaux, c'est-à-dire « des revenus des héritages et autres biens leur appartenant, pour quelque cause que ce soit, autrement que par concession du roi » ; ces deniers pouvaient être employés indistinctement « entre toutes les nécessitez des villes ». Au contraire, les *deniers d'octroy* provenant des impositions autorisées par le roi ne devaient pas être détournés de l'affectation spéciale prescrite par l'acte d'autorisation ou les lois générales⁽¹⁾.

Le régime moderne a maintenu les groupements locaux en tutelle et a posé des bornes à l'exercice de leurs droits de contrainte. Dans le domaine financier, cette intervention s'est manifestée dès la première heure par l'interdiction d'établir et de percevoir des impôts sans autorisation législative. La légitimité de cette mesure est indiscutable, encore qu'elle soit une atteinte très vive portée aux franchises locales. Nulle part, aujourd'hui, les patrimoines administratifs locaux et spéciaux ne possèdent, comme au moyen âge, un *pouvoir indépendant et propre de taxation* (2). Il appartient, en effet, à l'État, de protéger les contribuables contre une taxation excessive et de mettre le crédit public à l'abri du coup que pourrait lui porter la faillite de groupements locaux. Il ne faut pas oublier, en outre, que

1. Loyseau, *Des offices*, livre V, chap. VII, n° 33 ; cité par Esmein, *Cours élémentaire d'histoire du droit français*, p. 610 et s.

2. Paul-Dubois, *op. cit.*, p. 238.

le contribuable local est en même temps contribuable d'État ; « *le système des recettes locales ne doit pas gêner celui des recettes d'État* ; il ne doit pas compromettre le bon fonctionnement de ce dernier » (1). Il importe donc que le législateur assure une logique répartition de la matière imposable entre l'État et les différents groupements locaux, de manière qu'aucune de ses parties ne soit jamais si accablée qu'elle en soit épuisée.

Pour tenir compte de ces principes, le législateur subordonne souvent la légalité de l'imposition qu'il autorise à certaines conditions. Tantôt la perception de l'impôt ne pourra avoir lieu qu'en cas d'insuffisance des revenus ordinaires du patrimoine ; tantôt son produit devra être exclusivement employé au paiement d'une dépense déterminée ; parfois même ces deux conditions devront être réalisées.

CHAPITRE

III

En prescrivant l'affectation d'une recette à une dépense, le législateur poursuit cependant un but plus spécial. Les assignations de recettes dans les finances locales constituent, *en France*, une *clause de sauve-*

1. G. Jèze, *Cours*, p. 945. — Voy. également : P. Leroy-Beaulieu, *Traité de la science des finances*, t. I, p. 893.

garde pour les contribuables (1) contre la mauvaise gestion des administrateurs locaux.

D'une part, en effet, les agents locaux sont liés par l'affectation prescrite par la loi; ils ne peuvent, sans engager leur responsabilité, faire des crédits qui leur sont ouverts un usage autre que celui prévu dans l'acte d'autorisation, et toute dépense étrangère imputée sur ces crédits serait illégale.

D'autre part, l'une des conséquences de l'affectation est de restreindre les pouvoirs des agents locaux (et même des agents centralisés) quant à la fixation du taux de l'imposition et quant à la détermination du montant de la dépense. Si le législateur a fixé le maximum de la recette, les agents locaux ne peuvent dépenser plus que ne produira cette recette; si, au contraire, il a déterminé d'une façon limitative le montant de la dépense autorisée, le taux de l'imposition doit être établi de manière à fournir la somme strictement nécessaire au paiement de la dépense sans plus.

Les affectations de recettes dans les finances locales et spéciales françaises n'ont pas d'autre but (2). Il ne

1. G. Jèze, *Cours*, p. 353.

2. Il n'en est pas de même en Angleterre. L'un des principes contenus dans les *Municipal Corporations Acts de 1882* est que les sommes empruntées soit aux capitalistes privés, soit aux commissaires des emprunts pour travaux publics (*Public Works Loan Commissioners*), sont garanties par une assignation sur le domaine municipal, les revenus et les impôts. En cas de non-paiement des intérêts ou de non-remboursement du capital,

faudrait pas y voir, par exemple, un moyen de renforcer le crédit des patrimoines ; l'assignation d'un impôt ou d'une taxe au service d'un emprunt n'a pas pour objet de donner une sûreté particulière aux prêteurs de deniers ; elle tend seulement à obliger les agents locaux à ne percevoir l'impôt que dans les limites et pour la durée nécessaires à l'amortissement de l'emprunt.

« Il y a là une combinaison destinée à protéger les contribuables contre la prodigalité et le gaspillage des administrateurs locaux. Cette organisation de fonds spéciaux constitue une gêne considérable pour ces agents locaux. Elle est aussi d'une valeur juridique considérable si, pour assurer l'observation de cette règle, non seulement on autorise les agents de l'État à intervenir, mais encore si la législation en fait la condition de la

les créanciers ont sur ces biens un privilège qui a été sanctionné par divers *Acts* ; c'est ainsi que le *Public Works Loan Act de 1875* (art. 21 à 26) autorise les commissaires d'emprunts, à défaut de paiement, à prendre possession des propriétés hypothéquées, ou bien à établir ou à lever les impôts assignés. Le Code de l'hygiène publique (*Public Health Cod*) dispose de même que si le capital ou l'intérêt dû par l'autorité locale n'est pas payé dans les six mois de son échéance, le créancier hypothécaire peut (sans préjudice de tout autre mode de recouvrement) demander à un tribunal de juridiction sommaire la nomination d'un receveur, qui percevra et recevra les impôts assignés à ce paiement, jusqu'à complet acquittement du capital ou de l'intérêt et de tous les frais.

Voy. J. Redlich, *le Gouvernement local en Angleterre*, édition française (collection Jèze), t. I. p. 483 et suiv.

validité juridique de la recette, et si le contribuable est admis à se prévaloir devant les tribunaux de cette cause de nullité (2) . »

1. G. Jèze, *le Budget*, p. 304.

DEUXIÈME PARTIE

Nous examinerons successivement les assignations de recettes qui existent dans les finances départementales, dans les finances communales et dans les finances des établissements publics.

CHAPITRE PREMIER

LES AFFECTATIONS DE RECETTES DANS LES FINANCES DÉPARTEMENTALES

Les articles 38 et 39 du règlement du 12 juillet 1893 donnent une énumération à peu près complète des ressources départementales créées en vue d'une destination déterminée. Ces ressources ont une spécialité plus ou moins rigoureuse ; si certaines d'entre elles ne peuvent en aucun cas être détournées de leur affectation, d'autres au contraire peuvent être employées à l'ensemble des services départementaux lorsque le conseil général a pourvu, sur les ressources générales du département, aux dépenses auxquelles ces recettes étaient destinées (1).

1. Règlement sur la comptabilité départementale du 12 juillet 1893. « Art. 38. Les centimes spéciaux pour les dépenses du cadastre ne peuvent recevoir une destination autre que celle en vue de laquelle ils ont été créés. — Il en est de même des centimes spéciaux de la vicinalité, à moins que le département ne renonce au bénéfice des subventions allouées par l'État, en exécution de la loi du 12 mars 1880.

« Art. 39. — Les recettes éventuelles attribuées au département avec une destination déterminée ou rattachées pour ordre au

Les préfets doivent veiller à la stricte observation de ces dispositions et empêcher l'emploi des produits d'une nature spéciale au paiement de dépenses non prévues par la loi. (Circ. Int., 12 janv. 1856; *Bull. off.*, p. 4; Inst. gén., 13 juillet 1893).

Le reliquat disponible, en fin d'exercice, des ressources spéciales doit être porté au budget supplémentaire avec la même affectation. A cet effet, la circulaire du ministre de l'Intérieur du 3 décembre 1907 (*Bull. off.*, 1908, p. 33) prescrit de retracer à la première page du budget supplémentaire, sous forme de note, les résultats de la liquidation de l'exercice clos à seule fin d'informer exactement le conseil général « du montant des ressources dont l'affectation spéciale doit être maintenue et du chiffre des fonds libres qui, n'ayant pas de destination spéciale, peuvent être appliqués aux services généraux du département (1) ».

budget départemental notamment le revenu des fondations, les subventions de l'État, des communes et des particuliers pour des dépenses d'utilité départementale; les subventions de l'État, les contingents et offres des communes, les souscriptions particulières, les subventions industrielles et les produits divers affectés aux dépenses des chemins vicinaux; les subventions de l'État, des communes et des particuliers pour les dépenses des chemins de fer d'intérêt local, et des tramways départementaux; les emprunts à la caisse vicinale; les dons et legs, etc., doivent conserver leur affectation. — Le conseil général ne peut les employer à l'ensemble des services départementaux qu'autant qu'il aura été pourvu, sur les ressources du département, aux dépenses auxquelles ces ressources étaient destinées. »]

1. Loi du 10 août 1871, art. 63, (Mod. L., 29 juin 1899). — « Les fonds libres de l'exercice antérieur et de l'exercice courant et

Les fonds libres comprennent principalement l'excédent des recettes qui, dans le budget primitif, n'avaient pas d'affectation spéciale; mais ils peuvent aussi être constitués par le reliquat des ressources spéciales. Le paragraphe 38 de l'instruction générale de 1893 déclare que ce reliquat doit être considéré comme fonds libre « lorsque les dépenses en vue desquelles les ressources ont été créées ont été intégralement soldées » mais qu'il ne saurait en être de même lorsque les dépenses ne sont acquittées que pour parties, ou qu'elles sont abandonnées ou ajournées à une époque plus ou moins lointaine. Nous verrons cependant que l'excédent, sur le montant de l'annuité, des centimes extraordinaires perçus pour le service d'un emprunt tombe dans les fonds libres.

On rencontre des affectations de recettes dans toutes les catégories de ressources départementales. Nous examinerons successivement :

Les produits du domaine ;

Les impôts ;

Les taxes ;

Les recettes éventuelles.

provenant d'emprunts, de centimes ordinaires et extraordinaires recouvrés ou à recouvrer dans le courant de l'exercice, ou de toute autre recette, seront cumulés, suivant la nature de leur origine, avec les ressources de l'exercice en cours d'exécution, pour recevoir l'affectation nouvelle qui pourra leur être donnée par le conseil général dans le budget supplémentaire de l'exercice courant, sous réserve toutefois du maintien des crédits nécessaires à l'acquittement des restes à payer de l'exercice précédent. »

PREMIÈRE SECTION

PRODUITS DU DOMAINE

A. — *Revenus des dons et legs*

Les départements peuvent être propriétaires de rentes sur l'État ou de toutes autres valeurs mobilières ; les arrérages de ces valeurs doivent être inscrits au budget des recettes parmi les revenus et produits des propriétés départementales.

Lorsque ces valeurs proviennent de dons ou legs faits dans un but déterminé le conseil général doit respecter les intentions du testateur ou du donateur. Il doit de plus tenir compte des prescriptions particulières qui ont pu être édictées par le législateur ; c'est ainsi, par exemple, que la loi du 27 juin 1904 (art. 51) dispose que le revenu des dons et legs faits au département pour le service des enfants assistés sera employé, sous réserve des affectations spéciales imposées par les bienfaiteurs, à la création de dots de mariage en faveur de pupilles ou d'anciens pupilles des deux sexes (Cir. int., 15 juillet 1904, *Bull. off.*, p. 316).

A cet effet, l'instruction générale du 13 juillet 1893 (§ 46) prescrit de spécifier au moment de l'encaissement des intérêts ou arrérages si les titres appartiennent en propre au département ou s'ils proviennent de dons ou legs ayant une affectation spéciale ; dans ce dernier cas, le trésorier payeur général doit, dans ses comptes, pré-

senter le détail par don ou legs afin de permettre de suivre l'emploi de ces ressources spéciales dans les budgets départementaux.

B. — *Revenus fonciers*

Il arrive parfois que l'État abandonne définitivement des immeubles en pleine propriété à certains patrimoines administratifs locaux ou spéciaux afin d'augmenter périodiquement leurs ressources (1). Les revenus de ces dotations, comme les revenus des immeubles donnés ou légués au département par des particuliers, doivent être exclusivement affectés, le cas échéant, aux dépenses prévues par l'État et les bienfaiteurs.

C. — *Produits des établissements d'eaux minérales*

Les produits des établissements d'eaux minérales appartenant aux départements, aux communes et aux établissements hospitaliers ne doivent pas être confondus avec les ressources générales du budget départemental, communal ou spécial. Ils sont *spécialement* employés aux dépenses ordinaires et extraordinaires desdits établissements, sauf les excédents disponibles, après qu'il a été satisfait aux dépenses (*Bull. off.*, 18 juin

1. G. Jèze, *Cours* p. 978.

1823 ; Inst. gén. du 20 juin 1859, art. 859 ; Circ. compt. publ., 20 novembre 1877).

SECTION II

IMPOTS

Les départements ne possèdent comme ressources d'impôt que le produit des centimes additionnels ; ces centimes sont dits spéciaux ou généraux selon qu'ils ont ou n'ont pas une affectation spéciale (Circ. Int. 31 mai 1902, *Bull. off.*, p. 231).

A. — *Centimes spéciaux ordinaires*

1° *Centimes spéciaux affectés à la confection du cadastre.* — La loi du 31 juillet 1821, modifiée par l'article 4 de la loi du 2 août 1829 a autorisé les conseils généraux à voter annuellement 5 centimes additionnels au principal de la contribution foncière pour couvrir les dépenses de confection du cadastre. Les opérations cadastrales étant aujourd'hui à peu près terminées, deux départements seulement, la Savoie et la Haute-Savoie, ont encore recours à cette imposition.

Chaque année le compte des recettes et dépenses relatives aux opérations du cadastre doit être soumis au conseil général par le préfet (L. du 13 juillet 1821, art. 22).

2° *Centime spécial pour le renouvellement, la revision*

et la conservation du cadastre. — La perception de ce centime a été autorisée par la loi du 17 mars 1898 (art. 2) ; son produit est exclusivement affecté à subventionner, concurremment avec l'État, les communes qui désirent procéder à la revision de leur cadastre ;

La spécialité des centimes pour les dépenses du cadastre est absolue ; en aucun cas, leur produit ne peut être employé à d'autres dépenses (D. du 12 juillet 1893, art. 38.)

3° *Centimes spéciaux de la vicinalité.* — Les conseils généraux ont la faculté d'établir 10 centimes additionnels spéciaux pour accorder des subventions aux chemins vicinaux de grande communication et, dans des cas exceptionnels, aux autres chemins vicinaux (L. du 21 mai 1836, art 8 ; L. du 13 juillet 1900, art. 11). En principe, le produit de ces centimes est exclusivement réservé au paiement des subventions (1) ; cependant, les départements qui, pour assurer le service des chemins vicinaux, n'ont pas besoin de faire emploi de la totalité des centimes spéciaux, pourront en appliquer le surplus aux autres dépenses de leur budget ordinaire (L. du 10 août 1871, art. 60), mais, dans ce cas, ils devront renoncer au bénéfice des subventions de l'État (D. du 12 juillet 1893, art. 38).

4° *Centimes spéciaux de l'instruction primaire.* — La loi du 19 juillet 1889 a rattaché au budget de l'État les

1. Conseil d'État, 12 février 1904, Beaufour, Lebon, p. 115.

4 centimes départementaux autorisés par les lois des 10 avril 1867 et 16 juin 1881 pour subvenir exclusivement aux dépenses de l'instruction primaire (1).

Les départements qui pouvaient assurer le service de l'instruction primaire sans faire emploi de la totalité des centimes spéciaux pouvaient en appliquer le surplus aux autres dépenses de leur budget ordinaire ; le conseil général ne pouvait toutefois procéder à cette affectation qu'à l'une des sessions de l'année suivante. (L. 10 août 1871, art. 60).

5° *Centimes de l'assistance médicale gratuite.* — Ces centimes autorisés, sans limitation de nombre, par la loi du 15 juillet 1893 pour subvenir aux dépenses de la loi ont perdu, depuis la loi du 30 juin 1907, leur caractère de spécialité ; ils constituent aujourd'hui des centimes pour insuffisance de revenus ordinaires, sauf dans le département de la Seine (2).

B. — *Centimes spéciaux extraordinaires.*

Les centimes extraordinaires départementaux sont ceux destinés à faire face à des opérations accidentelles et temporaires. (Circ. Int., 17 juillet 1907, *Bull. off.*, p. 480).

1. Voir rapport n° 294 du 15 juin 1866 par M. Chauchat, *Moniteur* de septembre 1866.

2. Desbats, *op. cit.*, p. 183, note 1.

Le conseil général peut voter des centimes extraordinaires dans la limite du maximum fixé annuellement par la loi de finances (aujourd'hui 12) ; ces centimes, dits réglementaires, ne sont pas grevés d'affectation spéciale. Au delà de cette limite, les centimes extraordinaires doivent être autorisés par un décret en Conseil d'État et ils sont spécialement assignés à la dépense mentionnée dans le décret.

La circulaire précitée du 17 juillet 1907 prescrit l'inscription en regard de chaque article d'imposition extraordinaire de l'emploi du produit de l'imposition.

Il peut arriver que le règlement de l'opération qui a donné lieu à la création de centimes extraordinaires spéciaux fasse ressortir un excédent de recettes. Cette circonstance peut se produire soit par suite de la réduction du montant de la dépense, soit du fait de l'accroissement de la valeur du centime départemental. La circulaire du ministre de l'Intérieur du 3 décembre 1907 (*Bull. off.*, 1908, p. 33) indique l'emploi qui doit être fait de ce reliquat.

Le conseil général peut disposer du reliquat des centimes réglementaires sous réserve toutefois de ne l'appliquer qu'à des dépenses extraordinaires.

Quant aux centimes spéciaux, il faut distinguer : l'excédent des impositions autorisées pour le service de la dette peut être utilisé au paiement de toute dépense départementale, ordinaire ou extraordinaire ; au contraire, le reliquat des impositions perçues en vue de

dépenses autres que la dette doit être reporté au budget supplémentaire pour être exclusivement réservé aux dépenses prévues par les actes d'autorisation.

Ainsi, comme le fait remarquer M. Desbats, le ministre de l'Intérieur accorde aux conseils généraux, sur le produit des impositions extraordinaires spéciales établies pour le service de la dette, une latitude qu'il leur refuse sur le produit des impositions réglementaires affectées à ce service; il les incite donc à calculer trop largement le montant des impositions spéciales en vue de se réserver des crédits disponibles pour pouvoir imputer sur le budget supplémentaire des dépenses ordinaires qu'ils auraient hésiter à y inscrire s'il leur avait fallu voter des ressources correspondantes (1).

Les reliquats disponibles de tous les centimes affectés au service de la dette ne devraient jamais être utilisés au paiement de dépenses étrangères à ce service; dans l'intérêt des contribuables, qu'on a voulu protéger par la spécialisation de ces ressources, ils devraient être obligatoirement affectés au remboursement anticipé de l'emprunt. Le Conseil d'État semble admettre aujourd'hui cette opinion; certains décrets d'autorisation rendus par lui en 1911, imposent en effet aux départements l'obligation de procéder au remboursement anticipé de l'emprunt lorsque le produit de l'imposition spéciale dépassera le montant de l'annuité. Si le Conseil d'État

1. Desbats, *op. cit.*, n° 767 et suiv.

ne généralisait pas cette mesure, nous estimons qu'il conviendrait d'obliger les préfets à provoquer la réduction du taux de l'imposition de manière à ne retirer que la somme nécessaire au paiement de l'annuité prévue par l'acte d'autorisation.

SECTION III

TAXES

Les seules taxes départementales grevées d'affectation sont les surtaxes locales de chemins de fer et les péages locaux temporaires dans les ports maritimes.

Le produit des autres taxes est versé dans la caisse départementale pour servir au paiement de toutes les dépenses indistinctement. Cette prescription a été souvent rappelée par le ministre de l'Intérieur, notamment pour le *produit des expéditions de pièces conservées à la préfecture et aux archives*; ce produit ne doit pas être réservé au paiement de gratification aux employés qui ont délivré les expéditions, de même que le *produit des décisions du conseil de préfecture* ne peut être alloué au secrétaire-greffier du conseil (Cir. Int., 20 janvier 1848 et 31 juillet 1890 ; *Bull. off.*, p. 12 et 232).

Quant aux *droits de péage des ponts, des bacs et passages d'eau sur les routes et chemins à la charge du département*, en principe ils ne sont pas affectés aux dépenses du même service : il n'y a pas d'exception à cette règle que dans le cas où un décret a spécialement

affecté ces droits au service d'un emprunt émis pour faire face aux dépenses de construction d'un bac, d'un pont, etc., et a prescrit que les droits seraient encaissés par les agents du département; ce cas est rare : le plus souvent les droits de péage sont encaissés directement par l'entrepreneur qui a exécuté le travail ou qui exploite le service, et ne constituent pas une recette départementale.

A. — *Surtaxes locales de chemins de fer.*

Dans le but de permettre aux groupements locaux de subvenir à l'établissement, à la transformation ou l'amélioration soit des gares, stations ou haltes — soit de leur dépendance — soit des voies de communication situées aux abords, le Parlement a créé à leur profit une nouvelle source de recettes. Il a voulu faire supporter la charge de ces dépenses « par le trafic même qui en profitera », et, dans ce but, a autorisé les départements, communes et Chambres de commerce à établir des surtaxes locales temporaires sur les voyageurs et les marchandises en provenance ou à destination de ladite gare ou halte. (L. 26 octobre 1897, mod. par l'art. 64 de la loi du 17 avril 1906).

Ces surtaxes sont perçues par la compagnie intéressée comme les autres taxes de chemins de fer.

Leur produit, qui est destiné à faire face aux charges de l'emprunt qu'ont nécessité les travaux, fait l'objet

d'un *compte spécial* dans les écritures de la compagnie ; il est versé au département, à la commune ou à la Chambre de commerce, aux époques d'échéance des annuités et jusqu'à concurrence du montant de chaque annuité. L'excédent ressortissant à la fin de l'exercice est destiné, jusqu'à concurrence d'une somme déterminée par l'acte d'autorisation, à la constitution d'un fonds de réserve qui servira à pallier aux moins-values des années ultérieures ; le surplus de l'excédent est employé soit à l'amortissement de l'emprunt, soit à la diminution du taux de la surtaxe (art. 3) (1).

Les Chambres de commerce doivent en outre établir, pour le service des surtaxes, des *comptes et budgets spéciaux* qui sont soumis à l'approbation du ministre du Commerce après avis du ministre des Travaux publics (art. 4) (2).

B. — *Droits de tonnage ou péages locaux temporaires dans les ports maritimes*

Partant du même principe que la loi du 26 octobre 1897, concernant l'établissement de surtaxes locales temporaires, l'article 16 de la loi du 7 avril 1902 sur la marine marchande, complété par l'article 66 de la loi du

1. Doc parl. Chambre, sess. ord., 1895, annexe n° 1474, p. 863.

2. La législation de 1897 est applicable aux chemins de fer d'intérêt local et aux tramways pour voyageurs et marchandises (L. 17 avril 1906, art. 64).

8 avril 1910, a autorisé l'établissement dans les ports maritimes, par décrets rendus en la forme de règlements d'administration publique, de péages locaux temporaires, communément appelés *droits de tonnage*.

Le produit de ces taxes est affecté :

Soit au service des emprunts contractés ou au paiement des allocations offertes par un département, une commune, une Chambre de commerce ou tout autre établissement public, en vue de subvenir à l'établissement, à l'amélioration ou au renouvellement des ouvrages ou de l'outillage public d'exploitation de ce port et de ses accès, ou au maintien et à l'amélioration des profondeurs de ses rades, passes, chenaux et bassins ;

Soit au paiement des dépenses relatives à des services organisés ou subventionnés par une Chambre de commerce, pour le sauvetage des navires et des cargaisons, pour la sécurité, la propreté, la police ou la surveillance des quais et dépendances des ports.

Bien que l'affectation spéciale de ces taxes soit indiscutable, la loi de 1902 n'a pas pris de mesures analogues à celle de la loi du 26 octobre 1897 pour en assurer le respect.

SECTION IV

RECETTES ÉVENTUELLES

Aux termes de l'article 3, du décret du 12 juillet 1893,
« les recettes éventuelles attribuées au département avec

une destination déterminée ou rattachées pour ordre au budget départemental... doivent conserver leur affectation. Le conseil général ne peut les employer à l'ensemble des services départementaux qu'autant qu'il aura été pourvu, sur les ressources du département, aux dépenses auxquelles ces ressources étaient destinées ».

Ces recettes, dont l'article précité et les articles 58 et 59 de la loi du 10 août 1871 donnent une énumération à peu près complète, peuvent être classées en trois catégories :

Le produit des emprunts ;

Les dons et legs ;

Les subventions, contributions ou contingents de l'État, des départements, des communes, des particuliers, et certains produits divers.

A. — *Produit des emprunts*

Le produit des emprunts doit figurer parmi les recettes extraordinaires (L. 10 août 1871, art. 59, mod. par L. 30 juin 1907). Il doit être exclusivement employé au service de la dépense en vue de laquelle il a été autorisé.

La circulaire du 17 juillet 1907 (*Bull. off. int.*, p. 475) prescrit, à cet effet, d'inscrire le produit de chaque emprunt au budget sous un article spécial avec l'indication de la date de la délibération du conseil général

qui a voté l'emprunt ou de la date de l'acte d'approbation. On doit mentionner également les chapitres et articles des dépenses qui doivent être payées sur les fonds de l'emprunt.

Bien que le conseil général ne doive, en principe, réaliser l'emprunt qu'au fur et à mesure des besoins, il peut arriver que la somme encaissée n'ait pas été intégralement utilisée avant la clôture de l'exercice. Ces reliquats constituent-ils des *fonds libres* au sens de l'article 63 précité de la loi de 1871 ? Le ministre de l'Intérieur estime que les reliquats de fonds d'emprunt ne constituent des fonds libres qu'autant que les travaux à exécuter, aux termes de l'acte d'autorisation ou des actes modificatifs, ont tous été effectués et soldés. En conséquence, il n'y a pas « fonds libres » lorsque l'accomplissement des travaux a été ajourné à une date ultérieure (Inst. gén. 13 juil. 1893, § 38. — Circ. int., 10 août 1898. *Bull. off.*, p. 350) ; tant qu'il reste une dépense à imputer sur les fonds de l'emprunt, le reliquat doit être reporté au budget supplémentaire avec la même affectation qu'au budget primitif. Si au contraire les dépenses ont été intégralement payées, la somme restant en caisse pourra recevoir du conseil général une nouvelle destination et être utilisée à l'acquittement de toute dépense départementale, ordinaire ou extraordinaire, conformément à l'article 63 de la loi de 1871.

On ne saurait trop critiquer cette dernière disposition, contraire au principe de la spécialité des fonds d'emprunt.

Il faut souhaiter, avec M. Desbats, qu'une modification de l'article 63 oblige un jour les autorités départementales à faire emploi obligatoire des reliquats disponibles des emprunts au remboursement anticipé de leur dette (1).

B. — *Dons et legs*

Le nouvel article 59 de la loi du 10 août 1871 range les « dongs et legs » parmi les recettes extraordinaires du budget et l'article 39 du décret du 12 juillet 1893 les mentionne parmi les recettes éventuelles ayant une affectation.

En réalité, il faut distinguer. Trois cas peuvent se présenter : ou bien les dons et legs ont été faits sans condition d'emploi ; ou bien le bienfaiteur a affecté les *revenus* de sa libéralité à une dépense déterminée ; ou bien c'est le *capital* qui doit être employé, *une fois pour toutes*, à un usage déterminé, conformément à la volonté du donateur ou du testateur.

Dans les deux premiers cas, le capital doit être employé en achat de rentes sur l'État (D. 12 juil. 1893, art. 63), et l'on ne saurait dire que cette opération de placement constitue une assignation de recettes.

Dans le troisième cas, très rare dans la pratique, s'il y a affectation, c'est une affectation d'une nature particulière commandée par le respect de la volonté du bienfaiteur beaucoup plus que par l'intérêt du contribuable.

1. Desbats, n° 893, *op. cit.*

C. — *Subventions, contributions et contingents
de l'État, des communes et des particuliers*

La catégorie la plus importante de ces ressources est constituée par les subventions de l'État. Presque inconnue il y a un demi-siècle, la pratique des subventions a pris depuis lors un développement considérable ; elle est l'un des traits les plus saillants du régime moderne des finances locales (1). Ce développement est dû à deux causes principales :

1° La nécessité d'attribuer directement aux patri-moines administratifs locaux les ressources que l'État, soucieux de sauvegarder le rendement de son système fiscal, ne leur permet pas de demander à l'impôt ;

2° L'État imposant fréquemment aux départements et aux communes des dépenses présentant un caractère d'*intérêt national* (services d'assistance, d'hygiène...), il est juste qu'il participe aux charges du service (2).

Dans la pratique, les subventions peuvent revêtir des formes très diverses. Le plus souvent, elles consistent en sommes d'argent allouées périodiquement (*subsides* ou *subventions proprement dites*) ou, au contraire, versées une fois pour toutes (*fonds de concours*) ; l'État peut

1. Paul Dubois, *op. cit.*, p. 143 et suiv. — F.-S. Nitti, *Principes de science des finances*, traduction de J. Chamard, 1904, p. 717.

2. G. Jèze, *Cours*, p. 977 et s., p. 436 et s.

également *avancer* des fonds aux localités avec ou sans intérêts ; nous avons vu enfin qu'il concède parfois, à titre définitif, des immeubles en toute propriété dans le but d'augmenter les ressources d'un patrimoine (*dota-tions*).

Quelle que soit leur modalité, les subventions ont généralement un trait commun : c'est la *spécialité de leur affectation* ; étant accordées pour faire face à l'insuffisance des ressources du patrimoine¹ bénéficiaire il est normal que leur emploi soit très strictement déterminé par l'autorité qui les accorde ; les agents centralisés ont de ce chef un droit de contrôle plus accentué sur les finances locales ; ils doivent veiller à l'affectation régulière de la subvention. *Subvention et décentralisation sont des idées quelque peu difficiles à concilier* (1).

Quoi qu'il en soit, le nombre des subventions accordées par l'État aux patrimoines locaux va sans cesse en croissant ; on peut dire que chaque fois que l'État met obligatoirement une dépense nouvelle à la charge des localités, il prévoit en même temps l'allocation de subvention en vue de cette dépense.

Les subventions de l'État sont tantôt obligatoires, tantôt facultatives, mais le taux n'en est jamais arbitraire ; nous verrons que le législateur a fixé des règles très précises pour la détermination du montant du subsidé ; le plus souvent, il s'est efforcé de tenir compte des besoins

1. G. Jèze, *Cours*, p. 978.

réels du patrimoine bénéficiaire en basant ses barèmes sur la valeur du centime départemental; quelquefois aussi pour intéresser les agents locaux à la bonne gestion des finances, il déclare qu'il prendra à son compte une quote-part de la dépense. Il faut ajouter que la subvention n'est versée définitivement et intégralement au service intéressé qu'en clôture d'exercice, lorsque les dépenses du service sont exactement connues.

Le département ne reçoit pas seulement de subventions de la part de l'État; les départements voisins, les communes et les particuliers participent, par l'allocation de subsides, au fonctionnement des services départementaux. Ces subsides sont :

α) Les *contingents communaux*; le Parlement ayant donné à certains services, principalement aux services d'assistance et d'hygiène, le caractère de *service départemental*, leurs ressources sont centralisées au budget départemental; les communes n'en doivent pas moins, comme l'État, pourvoir aux charges qui leur incombent;

β) Les *souscriptions volontaires* de particuliers, de communes, de départements ou d'établissements publics, en vue de faciliter l'exécution de certaines opérations, notamment de travaux publics;

γ) Les *subventions facultatives*, non mentionnées par les lois organiques mais prévues par le modèle de budget départemental publié par le ministère de l'Intérieur, résultant de conventions particulières du départ-

tement comme participation à des dépenses ordinaires (1) ;

δ) Les *subventions industrielles* pour dégradations de chemins vicinaux.

Toutes ces ressources ont reçu une affectation spéciale : elles ne doivent pas être détournées de l'emploi prescrit par l'État ou le tiers (département, commune, particulier, etc.), qui a accordé le subside.

Il n'y a d'exception que pour la subvention allouée au département sur le fonds inscrit annuellement au budget du ministère de l'Intérieur et réparti, conformément à un tableau annexé à la loi de finances, entre les départements qui « en raison de leur situation financière » doivent recevoir une allocation sur les fonds de l'État (L. du 10 août 1871, art. 58-9°, mod. par L. du 30 juin 1907) ; cette subvention peut être appliquée aussi bien à des dépenses facultatives qu'à des dépenses obligatoires et sans aucune spécialisation.

1° *Ressources spéciales affectées au service des aliénés* (L. du 10 août 1871, art. 58-10° nouv.). — Les ressources spéciales affectées au service des aliénés sont :

Les contingents des familles ;

Les contingents des communes ;

1. C'est ainsi que le budget du département de la Charente-Inférieure fait état d'une subvention de 500 francs du comité central d'étude et de vigilance contre le phylloxéra pour les laboratoires de chimie agricole (Desbats, *op. cit.*).

Les contingents de l'État ;

Les indemnités à fournir par les hospices.

a) Les dépenses d'entretien d'un aliéné sont à sa charge ou à celle de ses débiteurs alimentaires dans la mesure de leurs ressources (L. du 30 juin 1838, art. 27). Un département ne peut exiger de la famille ou prélever sur les revenus de l'aliéné une somme supérieure aux frais d'entretien (Circ. int., 9 nov. 1907 ; *Bull. off.*, p. 773) et il doit exclusivement affecter aux charges du service le montant des sommes qui lui sont remboursées.

b) Si l'aliéné et sa famille ne sont pas en situation d'acquitter le prix de pension, la dépense est à la charge de la commune du domicile de l'aliéné d'après les bases fixées par le conseil général (L. du 30 juin 1838, art. 28).

c) La loi de 1838 avait mis à la charge du département les frais d'entretien des aliénés sans domicile de secours ; l'État avait la faculté (1), mais non l'obligation, d'accorder, à cet effet, une subvention au département.

Dorénavant, la participation de l'État sera obligatoire ; la loi du 13 juillet 1911 (art. 101) vient en effet de décider que les dépenses de transfert et d'entretien des aliénés indigents sans domicile de secours seront supportées par l'État jusqu'à concurrence de moitié en 1912, des trois quarts en 1913, et de leur intégralité à partir du 1^{er} janvier 1914.

1. Conseil d'État, 8 juillet 1898, département de la Seine. Lebon, p. 523.

d) La loi du 30 juin 1838 (art. 28) dispose que « les hospices seront tenus à une indemnité proportionnée au nombre des aliénés, dont le traitement ou l'entretien étaient à leur charge, et qui seraient placés dans un établissement spécial d'aliénés ». Cette prescription vise les hospices qui, antérieurement à la loi de 1838, avait la charge des aliénés dans la limite des fondations constituées à cet effet et des hospices qui, en dehors de leurs actes de fondation, recevaient les aliénés indigents.

2° *Ressources spéciales affectées au service des enfants assistés* (L. du 10 août 1871, art. 58-10° nouv.). — Concurrément avec le revenu des dons et legs applicables au service (1), le conseil général doit affecter aux frais d'entretien des enfants assistés et aux dépenses annexes :

La somme attribuée au département sur le fonds commun des amendes ;

Le contingent de l'État ;

Les revenus des fondations constituées en faveur des hospices au profit des enfants assistés ;

Les revenus des biens et les capitaux appartenant aux pupilles ;

Les contingents des communes et la subvention de l'État.

1. Voir *supra*, p. 39.

a) Aux termes de la loi du 26 décembre 1890 (art. 11, mod. par l'art. 45 de la loi du 28 avril 1893 et l'art. 84 de la loi du 13 avril 1898) le produit des amendes et condamnations pécuniaires prononcées par les tribunaux répressifs, dont le recouvrement a été confié au percepteur par la loi du 29 décembre 1873, est réparti entre l'État (20 o/o) et le fonds commun (80 o/o); une fois divers prélèvements opérés sur le fonds commun, le reste du fonds est attribué pour un quart au service des enfants assistés.

b) Les dépenses occasionnées par les pupilles sans domicile de secours sont intégralement à la charge de l'État (L. du 27 juin 1904, art. 39 et 45).

c) Les revenus des fondations constituées antérieurement à la loi de 1904, en faveur des enfants assistés, au profit des hospices, et dont ceux-ci ont l'administration, sont versés dans la caisse départementale pour servir, « sous forme de subvention », au paiement des dépenses du service; ces revenus sont soumis aux mêmes règles d'emploi que les revenus des fondations faites directement au département. (Circ. int., 29 juil. 1904; L. du 27 juin 1904, art. 51.)

d) Les revenus des biens et capitaux appartenant aux pupilles, à l'exception de ceux provenant de son travail et de ses économies, sont encaissés jusqu'à l'âge de dix-huit ans au profit du département, pour être spécialement affectés aux frais d'entretien (art. 16).

Les biens du pupille décédé lorsque aucun héritier

ne se présente sont recueillis par le département et consacrés, conformément aux dispositions de l'article 51, à la création de dots de mariage (art. 41). La circulaire du 10 juin 1909 (*Bull. off.*, p. 491), contrairement aux dispositions de la circulaire du 5 février 1907 (*Bull. off.*, p. 144), autorise l'emploi du capital et non plus seulement des revenus.

e) Les dépenses du service — déduction faite des frais occasionnés par les pupilles sans domicile de secours ainsi que des recettes provenant du remboursement des départements, des familles, du produit des amendes, des dons et legs — sont payées pour deux cinquièmes par l'État, pour deux cinquièmes par le département, pour un cinquième par les communes (art. 45; avis du Conseil d'État du 5 juillet 1883).

En principe la subvention de l'État n'est allouée que sur justification des dépenses effectuées; toutefois il peut être versé au département, en cours d'exercice, des acomptes calculés sur les dépenses de l'exercice précédent; le solde de la subvention n'est versé qu'en clôture d'exercice après l'approbation des dépenses par le ministre de l'Intérieur (Circ. int., 29 juill. 1904 précitée). Le contingent des communes est encaissé suivant des principes analogues (Circ. int., 20 janv. 1906; *Bull. off.*, p. 52).

3° *Contribution de l'État aux dépenses du service de la protection des enfants du premier âge.* (L. 10 août

1871, art. 58-11^o nouv.) — Les dépenses auxquelles donne lieu l'exécution de la loi du 23 décembre 1874 sont mises, par moitié, à la charge de l'État et des départements intéressés (art. 15).

La subvention de l'État n'est définitivement réglée qu'en fin d'exercice comme la subvention pour les enfants assistés.

4^o *Ressources spéciales du service de l'assistance médicale gratuite* (L. 10 août 1871, art. 58-11^o). — Avant de recourir à la subvention de l'État et aux ressources extraordinaires pour faire face aux dépenses du service, le département doit faire emploi des ressources spéciales et notamment du revenu des fondations constituées à son profit pour l'assistance médicale gratuite. (V. *supra*, p. 39.

En définitive, les ressources spéciales du service sont, outre le revenu des dons et legs :

Les revenus des fondations faites, en faveur de l'assistance médicale, au profit des communes, hospices, etc.

Les subventions facultatives des bureaux de bienfaisance et des hospices ;

Les ressources spéciales diverses ;

Le contingent de l'État ;

Les contingents des communes ;

La subvention de l'État.

a) Les communes, les bureaux de bienfaisance et les établissements hospitaliers possédant, en vertu d'actes

de fondations, des biens dont le revenu a été affecté par le donateur à l'assistance médicale des indigents à domicile, sont tenus de contribuer aux dépenses du service de l'assistance médicale jusqu'à concurrence dudit revenu.

b) La loi du 21 mai 1873 (art. 7) autorise les commissions administratives des hospices de concert avec les bureaux de bienfaisance à disposer des revenus hospitaliers, jusqu'à concurrence du quart, pour les affecter au traitement des malades à domicile.

c) Les ressources spéciales diverses sont, par exemple, la part attribuée au service d'assistance médicale gratuite sur le droit des pauvres perçu sur les spectacles, sur le tiers du produit des concessions funéraires, etc.

d) Sont à la charge de l'État (L. 1893, art. 8 et 29) le traitement des malades n'ayant pas de domicile de secours départemental ou communal et les frais d'administration occasionnés par l'exécution de la loi.

e) En principe, les dépenses d'assistance médicale gratuite sont à la charge des communes. La part leur incombant est déterminée par le conseil général.

Lorsque les communes doivent avoir recours à des centimes spéciaux pour faire face aux charges qui leur incombent, la portion de la dépense couverte par cette imposition est partagée entre le département et la commune selon un barème variant en raison inverse de la valeur du centime communal, mais, le service

ayant été constitué en service départemental, la subvention du conseil général ne figure pas dans les budgets communaux lesquels ne doivent comprendre que la part *nette* de la dépense revenant à la commune. (Circ. int., 27 juil. 1895 ; *Bull. off.*, p. 172.)

f) Le département doit faire face aux dépenses qui restent à sa charge, en premier lieu, à l'aide des ressources spéciales que nous venons d'énumérer. Les dépenses qui ne pourraient être couvertes qu'à l'aide *d'impôts* (Circ. int., 23 juin 1908 ; *Bull. off.*, p. 216. — *Contra.* Circ., 18 mai et 8 août 1894) sont répartis entre l'État et le département, suivant une proportion variant en raison inverse de la valeur du centime départemental. (Barème B, art. 29.)

La subvention de l'État et les contingents sont versés par acomptes en cours d'exercice ; le solde en est définitivement réglé en fin d'exercice. (Circ. Int., 27 juillet 1895, 9 mars 1896, 22 janvier 1909 ; *Bull. off.*, p. 195, 121, 51).

5° *Subventions et contingents pour le service de la protection de la sant publique.* (L. 19 août 1871, art. 58-12° nouv.). — Aux termes de la loi du 15 février 1902 (art. 26) la répartition des dépenses nécessitées par l'exécution de la loi se fait entre l'État, les départements et les communes suivant les règles fixées par les articles 27, 28 et 29 de la loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite.

Cependant les dépenses d'organisation du service départemental de la désinfection ne sont supportées que par l'État et le département dans les proportions du barème B ; au contraire, les dépenses de fonctionnement seront mises à la charge des communes conformément au barème A.

Subventions et contingents sont versés périodiquement par acomptes et le solde sur justification. (Circ. int., 23 avril 1907 ; *Bull. off.*, p. 276.)

6° *Subventions, contingents et ressources spéciales affectées au service de l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables privés de ressources* (L. 10 août 1871, art. 58-12° nouv.). — L'État rembourse aux départements la totalité des dépenses nécessitées par l'assistance aux vieillards... sans domicile de secours.

Il est pourvu au surplus de la dépense au moyen des revenus des fondations et des revenus ordinaires disponibles, tant départementaux que communaux. Si ces ressources ne suffisent pas, la loi du 14 juillet 1905 (art. 28) autorise la perception de taxes ou d'impositions extraordinaires et alloue aux départements une subvention de l'État.

Cette subvention est calculée sur la portion des dépenses couvertes tant au moyen des revenus ordinaires que des impositions extraordinaires ; on déduit uniquement du total de la dépense le montant des ressources spéciales. (Cir. int., 16 avril 1906 ; *Bull. off.*, p. 352.)

La subvention et le contingent de l'État, comme les contingents communaux, sont versés par acomptes en cours d'exercice et définitivement soldés après la liquidation annuelle des dépenses. (Déc. int., 27 mai 1908 ; D. 14 avril 1906, art. 4 ; Circ. int., 18 août 1906 ; *Bull. off.*, p. 543.)

7° *Ressources éventuelles pour les dépenses annuelles du service vicinal.*— (L. 10 août 1871. art. 58-13° nouv.) Les ressources sont, aux termes de l'article 39 du décret du 12 juillet 1893 :

- Les subventions de l'État ;
- Les contingents et offres des communes ;
- Les souscriptions particulières ;
- Les subventions industrielles ;
- Les produits divers.

Toutes ces ressources, quelle que soit leur nature, sont spécialement affectées aux dépenses du service vicinal. Le ministre de l'Intérieur a souvent rappelé aux agents locaux la nécessité de respecter cette affectation ; sa circulaire du 29 septembre 1871 (*Bull. off.*, p. 465), relative aux ressources éventuelles des chemins vicinaux d'intérêt commun, dit notamment : « Ces ressources conservent, en raison de leur origine, une *spécialité rigoureuse*, et le crédit à inscrire en dépenses doit demeurer égal à la recette présumée. »

Le préfet est tenu de remettre au Conseil général un compte détaillé de l'emploi des ressources spéciales de

la vicinalité. L'instruction générale de 1870 (art. 244-250) prescrivait même de tenir une *comptabilité par ligne* de toutes les recettes et de toutes les dépenses des chemins vicinaux ; chaque ligne formait ainsi une *unité comptable* distincte. Depuis 1907 la comptabilité par ligne n'est plus tenue que dans les bureaux de la préfecture ; les budgets et les comptes départementaux font seulement ressortir les dépenses des chemins vicinaux par catégorie (chemins de grande communication, chemins d'intérêt commun), chaque catégorie se subdivisant en travaux d'entretien et travaux de grosses réparations (Circ. Int., 17 juillet 1907 ; *Bull. off.*, p. 478).

Il importe d'examiner les diverses ressources de la vicinalité :

a) Les subventions de l'État ne sont accordées aux départements que pour les travaux de premier établissement des chemins de grande communication ou d'intérêt commun ; elles sont réparties suivant les règles posées par les décrets du 3 juin 1880 et du 4 juillet 1895 et l'instruction spéciale de 1898.

L'État n'accorde de subventions qu'aux départements, qui consacrent aux dépenses de la vicinalité la totalité des ressources spéciales ordinaires que la loi met à leur disposition (L. du 12 mars 1880, art. 8), et des ressources extraordinaires énumérées par l'article 7 de l'instruction de 1898.

Ces ressources comprennent : le produit des centimes extraordinaires autorisés par la loi de finances

ou des décisions spéciales ; les offres de concours des communes auxquelles il est pourvu par des impositions extraordinaires ; les emprunts départementaux gagés par des ressources extraordinaires ; les souscriptions ; les fonds libres provenant de ressources extraordinaires, etc.

Des dispositions très sévères ont été prises pour soustraire les fonds de subventions au gaspillage des agents locaux.

Les programmes de travaux doivent être exécutés dans un délai de trois années ; si à la fin de ce délai les travaux ne sont pas achevés, la subvention correspondant aux travaux inexécutés ne sera pas versée dans la caisse départementale, elle sera annulée (L. de 1880, art. 7, mod. par la L. du 12 nov. 1900).

En cas de réduction d'une dépense figurant au programme, la subvention de l'État doit être proportionnellement réduite et les ressources rendues ainsi disponibles doivent être reportées sur certains travaux limitativement énumérés par les articles 54, 60 et 61 de l'instruction spéciale de 1898.

Enfin, l'article 10 du décret du 3 juin 1880 décide que les subventions de l'État ne seront versées que sur la justification que les départements auront déjà employé au paiement de leurs travaux la totalité des ressources en argent qu'ils auront pris l'engagement d'y affecter. L'instruction de 1898 a atténué la rigueur de ces dispositions et aujourd'hui les départements

peuvent recevoir un acompte des deux tiers de la subvention dès que les travaux sont en voie d'exécution; le solde seul n'est acquitté que lorsque les conditions prescrites par le décret de 1880 sont remplies et après réception des travaux.

b) Les contingents obligatoires des communes pour les dépenses de construction et d'entretien des chemins de grande communication et d'intérêt commun sont fixés chaque année par le Conseil général (L. du 21 mai 1836, art. 7 ; Circ. Int., 4 août 1866, *Bull. off.*, p. 222).

c) Les communes peuvent faire offre à titre de concours facultatif, de sommes prélevées sur leurs ressources, tant ordinaires qu'extraordinaires (Inst. gén., de 1870).

d) Il arrive souvent que des particuliers, ou des associations de particuliers veulent concourir au bon entretien ou à l'établissement d'un chemin vicinal; l'offre qu'ils font de prendre à leur charge tout ou partie de la dépense est acceptée par le Conseil général (Inst. gén., art. 101).

e) Les subventions industrielles sont prévues par l'article 14 de la loi du 21 mai 1836, et l'article 55 du décret du 12 juillet 1893.

Chaque fois qu'une exploitation de mines, de carrières, de forêts, ou toute entreprise industrielle, appartenant à l'État, à des établissements publics ou à des particuliers, dégrade habituellement ou temporairement

un chemin vicinal, l'exploitant peut être obligé de payer une subvention spéciale dont la quotité sera proportionnée à la dégradation extraordinaire. L'exploitant a de ce chef le droit d'exiger que le chemin soit entretenu à l'état de viabilité.

f) Les produits éventuels sont de natures très diverses. Nous nous bornerons à signaler les produits provenant de la vente de terrains, d'arbres, de matériaux. Ces produits doivent être affectés à l'entretien des chemins d'où ils proviennent; pour assurer l'observation de cette règle, il était recommandé aux Conseils généraux de faire ressortir pour chaque chemin le détail des crédits qui lui étaient assignés en faisant une mention spéciale de ces produits éventuels (Circ. Int., 20 octobre 1877 et 7 août 1880, *Bull. off.*, p. 543 et 260). La suppression de la comptabilité par ligne dans le sein du budget départemental n'a pas entraîné la suppression de l'affectation spéciale des produits éventuels à la ligne d'où ils proviennent.

8° *Ressources éventuelles du service des chemins de fer d'intérêt local des tramways départementaux et des voitures automobiles* (L. 10 août 1871, art. 58-14° nouv.). — Les départements peuvent recevoir pour la construction des chemins de fer d'intérêt local et des tramways des subventions annuelles de l'État pendant la période d'exploitation. Ces subventions sont subordonnées à plusieurs conditions; il faut notamment, qu'une partie

au moins équivalente de l'insuffisance que la subvention est destinée à couvrir soit payée par le département ou la commune avec ou sans le secours des intéressés. Au surplus, ces subventions sont facultatives et ne constituent que des *avances* (L. 11 juin 1880, art. 13, 15 et 36).

Les ressources éventuelles des chemins de fer d'intérêt local et des tramways sont donc constituées par :

La subvention de l'État ;

Les contingents communaux ;

Les souscriptions particulières.

L'État peut allouer également des subventions aux services de voitures automobiles déjà subventionnés par les départements ou les communes (D. 14 février 1900 : L. du 13 avril 1898, art. 66 ; L. du 6 décembre 1908, art. 65).

9° *Subventions pour le logement des officiers de gendarmerie.* — Les départements doivent assurer le logement du trésorier et, autant que possible, de tous les officiers du corps (D. 4 janvier 1903, art. 3 et 22 ; ils sont, dans ce dernier cas, indemnisés de leur dépense au moyen d'allocations fixées par l'article 25 du décret.

10° *Subventions pour l'organisation du service des épizooties.* — Chaque département reçoit depuis 1910 une subvention annuelle de 5.200 francs spécialement affectée au paiement d'un traitement de 4.000 francs au vétérinaire départemental et d'une indemnité de

1.200 francs pour ses frais de tournée (L. 12 janvier 1909); les 1.200 francs de frais ne représentent pas un forfait; ils ne sont versés que jusqu'à concurrence des dépenses dont il est justifié par un mémoire. (Circ. agric., 14 juin 1909.)

11° Ressources spéciales affectées aux dépenses des routes départementales. — En principe, il est pourvu à ces dépenses au moyen des ressources générales du budget. Le département peut cependant bénéficier de subventions de l'État, des communes et des départements limitrophes, ainsi que de souscriptions particulières.

Tous ces subsides ont un caractère commun : ils sont facultatifs.

L'État n'accorde plus aujourd'hui de subventions pour les dépenses d'entretien des routes départementales; son intervention ne se manifeste que dans la construction des ouvrages d'art et le rachat des ponts à péage.

Les départements peuvent recevoir une subvention de l'État pour le rachat de leurs ponts à péage; l'État participe à la dépense au maximum pour la moitié de la dépense; ce maximum est réduit à un tiers pour les départements où le produit du centime additionnel aux quatre contributions directes est compris entre 20.000 et 40.000 francs et à un quart dans les départements où il est supérieur à 40.000 francs. (L. 30 juillet 1880.)

Bien que la loi ait déclaré cette subvention « facultative », la circulaire du 15 avril 1882 a porté à la connaissance des préfets que l'État participerait désormais au rachat dans tous les départements. (*Bull. off.*, p. 119.)

12° *Subventions diverses.* — L'État peut allouer des subventions aux départements comme participation à n'importe quel service. Le service bénéficiaire doit respecter l'affectation prescrite par le gouvernement ; la partie de la subvention qui ne serait pas employée conformément à sa destination devrait être reversée au Trésor. C'est ainsi que la Cour des comptes a réclamé les justifications d'emploi des subventions accordées à une station agronomique pour dépenses du service de la répression des fraudes (1).

Attendu que les arrêtés ministériels allouant ces subventions en prévoient expressément l'emploi, et affectent les deux premières intégralement au service d'analyse du laboratoire, et la troisième aux frais d'analyse des prélèvements.

Il est enjoint au comptable de rapporter les justifications d'emploi.

Cette règle est absolument générale : sauf disposition contraire de la loi, toute subvention grevée d'affectation

1. Cour des comptes, 21 décembre 1910, trésorier-payeur général d'Eure-et-Loir. — *Recueil des arrêts de la Cour des comptes*, 1911, p. 137.

non employée ou détournée de sa destination doit être reversée à l'autorité qui l'a allouée; le ministre des Finances, nous le verrons, admet cependant que le reliquat d'une subvention *forfaitaire* ne doit pas être reversé; il doit être reporté au budget de l'exercice suivant avec la même affectation.

CHAPITRE II

LES AFFECTATIONS DE RECETTES DANS LES FINANCES COMMUNALES

Les affectations de recettes dans les finances communales sont plus nombreuses et plus strictes que dans les finances départementales.

On en rencontre dans toutes les catégories de recettes communales, parmi :

Les produits du domaine ;

Les impôts ;

Les taxes ;

Les recettes éventuelles.

En clôture d'exercice, les reliquats provenant de recettes assignées doivent être reportés au budget supplémentaire avec la même affectation. (Circ. int., 10 avril 1835, 1^{er} juillet 1837, 21 mars 1908 ; *Bull. off.*, p. 291, 287, 170) (1).

1. Circ. int., 1^{er} juillet 1837. — *Bull. off.*, p. 287. « Il est souvent nécessaire, lors de la clôture de l'exercice, de *conserver leur affectation* à certaines ressources qui proviennent, *soit d'emprunts, soit de secours accordés par le gouvernement* et qui n'ont pu être employés en temps utile. Ces ressources se trouvent, par

PREMIÈRE SECTION

PRODUITS DU DOMAINE

A. — *Revenus des fondations et des dotations.* — Comme les départements, les communes peuvent être propriétaires de valeurs mobilières ou de propriétés foncières dont les revenus ont été spécialement affectés à des dépenses déterminées par l'État et les bienfaiteurs. Les municipalités doivent respecter cette destination. (V. *supra*, p. 39.)

B. — *Produits des établissements communaux d'eaux minérales.* (V. *supra*, p. 40.)

C. — *Cotisations établies pour la jouissance des biens en nature.* — La loi municipale mentionne parmi les recettes du budget ordinaire (art. 133-2°) « les cotisations imposées annuellement sur les ayants droit aux fruits qui se perçoivent en nature ». Les principales de ces cotisations sont les *taxes d'affouage* et les *taxes de pâturage*, mais, tandis que les taxes de pâturage n'ont aucune affectation spéciale, nous allons voir que les

l'effet de l'arrêté réglementaire du compte, comprises sans distinction dans le boni de l'exercice clos. »

Pour éviter qu'elles soient détournées de leur destination, il sera bien de former dans le chapitre des dépenses supplémentaires, lorsque ce cas se présentera, une deuxième section intitulée : « Crédits ou portions de crédits non employés avant le 31 décembre dernier et reportés à l'exercice courant pour recevoir leur affectation spéciale. »

taxes d'affouage sont assignées à l'acquittement de dépenses déterminées (1).

Aux termes de l'article 109 du Code forestier et de l'article 144 de l'Ordonnance du 1^{er} août 1827, les coupes ordinaires et extraordinaires sont spécialement affectées « au paiement des frais de garde, de la contribution foncière et des sommes qui reviennent au Trésor en exécution de l'article 106 » (2). Au cas où les coupes sont délivrées en nature pour l'affouage, il doit être distrait une portion suffisante de coupes, pour être vendue aux enchères avant toute distribution, et le prix en être employé au paiement desdites charges. (Circ. int., 18 mai 1818 ; *Bull. off.*, 1814 à 1823, p. 222.)

Au lieu de procéder à la vente de tout ou partie de la coupe les communes ont la faculté d'établir une taxe d'affouage. (L., 17 août 1828, art. 1^{er}.)

Le taux de la taxe d'affouage imposée aux usages des *forêts domaniales* doit être calculé de telle façon que les rôles ne dépassent pas la somme strictement nécessaire à l'acquittement des frais privilégiés. Il est enjoint aux préfets de réduire d'office le chiffre de la taxe

1. Le produit des taxes de pâturage peut, par exemple, être employé au paiement du salaire du pâtre communal. (Conseil d'État, 4 mars 1858, Forin, *Recueil*, p. 193.)

2. « L'affectation spéciale stipulée par l'article 109 constitue, au profit du Trésor, un privilège dans le sens de l'article 2.095 du Code civil, mais les frais des bois constituant pour les communes une dépense obligatoire, le Trésor n'a pas à se prévaloir dans la pratique de ce privilège. » (*J. G. D. Forêts*, n° 1870.)

assise sur chaque lot si elle est trop élevée ; les receveurs des finances doivent signaler au ministre les communes qui enfreindraient ces règles. (Avis du Cons. d'État du 29 mai 1838 ; Décis. min. Int. et min. Fin. de 1854 ; *Bull. off.*, 1856, p. 114 ; Inst. gén. de 1859, art. 870.)

Au contraire, l'autorité municipale peut, *pour des causes graves*, dans l'intérêt général de la commune et sauf l'approbation de l'autorité supérieure, élever les taxes *d'affouage communal* à une somme supérieure au montant des frais. (Avis du Cons. d'État du 8 août 1838. *D. P.* 67. 3. 36.) Hormis les cas d'*extrême nécessité*, les préfets ne doivent pas approuver les taxes qui excèdent de *justes bornes*. (Circ. int., 10 janvier 1839 ; *Bull. off.*, p. 8 ; Inst. gén. de 1859, art. 870.)

SECTION II

IMPOTS

Les centimes additionnels constituent la ressource principale des budgets communaux. Un grand nombre d'entre eux ont reçu une affectation spéciale ; ce sont, aux termes de la circulaire du 31 mai 1902 (*Bull. off. int.*, p. 231) :

Les 5 centimes pour les dépenses des chemins vicinaux de toute catégorie en cas d'insuffisance des revenus ordinaires de la commune ;

Les 3 centimes extraordinaires affectés aux chemins vicinaux ordinaires ;

Les 3 centimes extraordinaires destinés aux dépenses des chemins ruraux reconnus ;

Les centimes extraordinaires applicables au salaire des gardes champêtres ;

Les 3 centimes extraordinaires autorisés pour secours aux familles nécessiteuses de la réserve et de l'armée territoriale ;

Les centimes nécessaires pour faire face aux dépenses de l'assistance médicale en cas d'insuffisance des revenus ordinaires et des ressources spéciales ;

Les 5 centimes pour les dépenses des syndicats de communes ;

Les 5 centimes additionnels à la contribution foncière des propriétés non bâties pour les frais de conservation et de renouvellement du cadastre.

Il faut ajouter à cette liste les centimes extraordinaires soumis à l'approbation de l'autorité supérieure et généralement assignés à une dépense déterminée.

Nous dirons quelques mots des centimes pour frais de perception des impositions communales et des centimes de l'instruction primaire qui figuraient jusqu'à ces dernières années parmi les recettes du budget communal.

Les centimes spéciaux ne doivent, en aucun cas, être détournés de leur affectation légale ; le préfet aurait à provoquer la réduction de l'imposition si le produit excédait sensiblement les besoins ; il est admis

que les excédents de peu d'importance rentrent directement dans les fonds libres (1).

A. — *Centimes spéciaux de la vicinalité*

Dans le but de développer le réseau vicinal, la loi du 28 juillet 1824 (art. 2 et 4) avait autorisé les communes, en cas d'insuffisance de leurs revenus ordinaires, à pourvoir aux dépenses ordinaires des chemins vicinaux reconnus par des *prestations en argent ou en nature* au choix des contribuables ; en cas d'insuffisance de ces moyens, les collèges communaux étaient autorisés à percevoir sur tout contribuable jusqu'à 5 centimes additionnels au principal de ses contributions directes. Ainsi les centimes ne pouvaient être établis qu'après épuisement des prestations.

Cette loi ayant laissé aux dépenses du service vicinal leur caractère facultatif ne porta pas les fruits qu'on en attendait.

La loi du 21 mai 1836 (art. 2), qui est encore aujourd'hui le Code de la matière, déclara les dépenses de la vicinalité obligatoires et modifia sur divers points la législation de 1824 : le nombre des journées de prestations fut porté de deux à trois et les conseils municipaux furent autorisés à voter les prestations et les

1. Blanchon et de Celles, *Dictionnaire des percepteurs*, t. II, p. 87.

5 centimes spéciaux dans l'ordre qui leur convenait, soit même à les imposer concurremment (1).

En cas d'insuffisance de ces ressources spéciales les communes pouvaient voter des impositions extraordinaires, mais comme il s'agissait alors de véritables contributions extraordinaires, leur établissement ne pouvait avoir lieu qu'avec le concours des plus imposés et l'autorisation de l'autorité royale (2).

En 1867, le législateur voulut augmenter encore les ressources spéciales des communes et il autorisa la perception de « 3 centimes extraordinaires exclusivement affectés aux chemins vicinaux ordinaires » (L. 24 juillet 1867, art. 3) (3) qui furent maintenus par l'article 141 de la loi du 5 avril 1884. Les centimes extraordinaires qui seraient perçus au-delà de ce maximum devraient être considérés comme des centimes pour insuffisance de revenus et comme tels soumis aux prescriptions des articles 141 et 142 de la loi municipale.

Enfin, la loi du 31 mars 1903 (art. 5) a donné aux conseils municipaux la *faculté* (4) de remplacer par une *taxe vicinale* le produit de tout ou partie des journées de prestation que les communes sont tenues de voter pour les chemins vicinaux ; elle est représentée par « des

1. Inst. gén. du ministre de l'Intérieur du 21 mai 1836. *Bull. off.*, p. 39.

2. Circ. int., 8 sept. 1836. *Bull. off.*, p. 187.

3. Circ. int., 3 août 1867. *D. P.* 67. 3. 75.

4. Conseil d'État, 30 juin 1905. Michel, *S. P.* 1906. 3. 33.

centimes additionnels aux quatre contributions directes en nombre suffisant pour produire une somme équivalente à la valeur des prestations remplacées ». Les redevables ont d'ailleurs la possibilité de se libérer en nature de la taxe vicinale pourvu qu'elle ne soit pas inférieure à 1 franc.

En résumé, les ressources communales qui sont aujourd'hui affectées à la vicinalité sont : en première ligne, et en cas d'insuffisance des revenus ordinaires (1), les prestations en nature jusqu'au maximum de trois journées (ou la taxe vicinale) et les 5 centimes ordinaires autorisés par la loi de 1836 ; en seconde ligne, et en cas d'insuffisance de ces ressources spéciales, les 3 centimes extraordinaires autorisés par la loi de 1867 et toutes autres impositions extraordinaires.

A ces ressources normales s'ajoutent des *ressources éventuelles* qui sont également exclusivement affectées au service vicinal ; ce sont :

- a) Le produit des emprunts ;
- b) Le produit des cessions et ventes de terrains déclassés ;
- c) Les restes en caisse ou à recouvrer à la clôture de

1. Un contribuable est fondé à soutenir qu'il n'y avait pas insuffisance de revenus ordinaires dans une demande en décharge ou réduction d'imposition. Conseil d'État, 7 sept. 1861. Delair, Lebon, p. 794. — 9 juin 1868. Duvivier, p. 628. — 14 déc. 1877, ville de Nante, p. 993. — 8 déc. 1883. Mabilie, p. 889. — 7 août 1883. Colleau, p. 757. — 21 mai 1886. Gailhard, p. 445, etc.

chaque exercice sur les fonds affectés au service vicinal pendant l'année précédente ;

d) Les subventions de l'État et des départements (Voir *infra*) ;

e) Les souscriptions particulières ;

f) Les subventions industrielles (V. *supra*, p. 68).

L'instruction générale du 6 décembre 1870 sur les chemins vicinaux a tout particulièrement insisté sur le caractère de spécialité des ressources de la vicinalité dans ses articles 121 et 228 ; nous verrons ultérieurement que la légalité de ces dispositions a paru mise en doute par la Cour des comptes, mais il importe de signaler dès à présent, qu'en tout état de cause, la Cour a jugé qu'on ne pouvait considérer comme ressource spéciale de la vicinalité une subvention allouée annuellement par l'État pour l'amortissement d'un emprunt qui, dans l'origine, a eu pour objet les chemins vicinaux, mais dont le capital a été employé à des travaux terminés et soldés ; l'instruction de 1870 s'étant proposée d'assurer le paiement des travaux effectués sur les chemins vicinaux, il ne faut considérer comme ressources spéciales que les fonds au moyen desquels il est pourvu directement à l'acquittement de ces dépenses (2).

Par application du même principe, le ministre de l'Intérieur a décidé que les 3 centimes extraordinaires

1. Cour des comptes, 22 avril 1891, Bourlot, Lebon, p. 845 ; Marcé, *op. cit.*, n° 1327.

de la loi de 1884 (art. 141) perdaient leur caractère de ressources spéciales de la vicinalité lorsqu'ils étaient établis pour plusieurs années en vue du remboursement d'un emprunt dont le produit a été affecté aux dépenses des chemins vicinaux. (Avis min. Int., 24 décembre 1891) (1).

Il y a lieu toutefois de noter que si ces centimes extraordinaires, de même que la subvention allouée pour l'amortissement d'un emprunt, ne sont pas soumis aux prescriptions spéciales de l'instruction générale de 1870, ils n'en constituent pas moins une assignation de recettes comme toutes les ressources affectées au service d'un emprunt autorisé par un acte de l'autorité supérieure.

Aux termes de la loi du 21 mai 1836 (art. 8), il ne peut être affecté aux chemins de grande communication plus de deux journées de prestations sur les trois journées autorisées par la même loi et plus des deux tiers des 5 centimes spéciaux ordinaires ; les ressources ordinaires de la commune peuvent cependant être affectées à tous les chemins vicinaux indistinctement et sans limitation. (Circ. int. 30 avril 1839; *Bull. off.*, p. 91.)

Le Conseil d'État a jugé que ces prescriptions étaient absolues et qu'elles devaient être respectées alors même que la commune ne posséderait ni chemins d'intérêt

1. Jurisprudence municipale et rurale, 1892, II, p. 16.

commun, ni chemins ordinaires. « Cette disposition, a-t-il déclaré, limite d'une manière absolue le maximum des journées de prestations et des centimes additionnels que les préfets sont autorisés à imposer d'office aux communes pour l'acquit de leur part contributive dans l'entretien des chemins vicinaux de grande communication (1). »

B. — *Centimes spéciaux des chemins ruraux*

Il est pourvu aux dépenses des chemins ruraux, en cas d'insuffisance des revenus ordinaires, à l'aide, soit d'une journée de prestations, soit de 3 centimes extraordinaires additionnels au principal des quatre contributions directes. (L. 20 août 1881, art. 10 ; L. 5 avril 1884, art. 141.)

La loi de 1881 n'a d'ailleurs pas abrogé celle du 21 juillet 1870 qui autorisait les communes, dans lesquelles les chemins vicinaux classés sont entièrement terminés, à faire emploi au profit des chemins ruraux, sous certaines conditions, de l'excédent de leurs prestations disponibles. (Circ. int., 27 août 1881 ; *Bull. off.*, p. 417.)

La loi de 1881 autorise les communes à accepter des souscriptions particulières (art. 12) et à percevoir des

1. Conseil d'Etat, 28 novembre 1873, commune de Villeneuve-sous-Dammartin. Lebon, p. 866. — V. également 9 décembre 1898, commune de Villeréal. Lebon, p. 777.

subventions industrielles pour dégradations extraordinaires des chemins ruraux ; ces subventions seront « exclusivement affectées à ceux des chemins qui y auront donné lieu » (art. 11).

*C. — Centimes spéciaux
pour le salaire des gardes champêtres*

La loi du 20 messidor an III ayant obligé les communes à avoir au moins un garde champêtre, le décret du 23 fructidor an XIII (art. 1^{er}) leur donna les moyens de pourvoir au salaire des gardes ; voulant assurer « pour chaque année, d'une manière régulière et certaine, l'existence de ces fonctionnaires municipaux » (1), le législateur décida qu'en cas d'insuffisance des revenus communaux, et lorsque les habitants ne consentiraient point à former le traitement par une souscription volontaire, la dépense serait répartie entre les propriétaires ou exploitants de fonds non enclos au centime le franc de la contribution foncière de chacun d'eux.

La loi du 21 avril 1832 (art. 16) fit porter l'imposition sur les quatre contributions directes.

Depuis lors, en cas d'insuffisance des revenus ordinaires de la commune (2), il est pourvu au salaire des

1. Conseil d'État, avis de la section de l'Intérieur, 28 décembre 1854. Béquet, V^e Commune, n^o 3250, note 1.

2. Arrêté du 23 frimaire an XIII, art. 1^{er}. — Conseil d'État, 30 mai 1884. Larcher, Lebon, p. 450. — 21 mai 1886, Gailhard, p. 445, etc. — Cour des comptes, référé du 11 décembre 1899, note 74, p. 59.

gardes champêtres au moyen de centimes spéciaux, *sans limitation de nombre*, puisque la quotité en dépend et du chiffre du traitement et du nombre des gardes, mais le produit de l'imposition ne doit jamais dépasser le montant de la dépense.

La loi municipale est revenue, sur un point, au système du décret des 28 septembre, 6 octobre 1791 en décidant que l'institution des gardes champêtres était facultative; elle a toutefois maintenu le traitement des gardes parmi les dépenses obligatoires.

D. — *Centimes spéciaux pour secours aux familles
des réservistes et territoriaux*

La loi du 21 décembre 1882 (art. 1^{er}) a autorisé les communes à percevoir en cas d'insuffisance de leurs ressources ordinaires et des centimes extraordinaires créés dans les limites du maximum fixé chaque année par les conseils généraux (1), 3 centimes additionnels au principal des quatre contributions directes dans le but d'accorder des secours aux familles nécessitées des soldats de la réserve et de l'armée territoriale retenus sous les drapeaux.

Aujourd'hui, ces familles, comme celles dont les soutiens sont incorporés dans l'armée active, reçoivent des allocations journalières imputées sur le budget de

1. Conseil d'État, 29 juin 1900, Merlin. Lebon, p. 438.

l'État. L. 31 décembre 1907, art. 41, modifié par L. 14 avril 1908.)

La loi de 1882 n'est cependant pas abrogée : elle est expressément rappelée chaque année par l'article final des lois relatives aux contributions directes et taxes y assimilées. 1) Les collèges municipaux ont donc la faculté de percevoir les centimes spéciaux autorisés par cette loi, mais il est à présumer qu'ils n'y auront plus recours que dans des cas très rares et qu'ils se dispenseront à l'avenir d'accorder des secours aux familles nécessiteuses des réservistes et territoriaux.

E. — *Centimes spéciaux pour l'assistance médicale gratuite*

La loi du 16 juillet 1893 en déclarant obligatoires pour les communes les dépenses du service d'assistance médicale gratuite¹⁾ a dû se préoccuper de créer une nouvelle source de recettes à leur profit : aux termes de l'article 27, « les communes dont les ressources spéciales de l'assistance médicale et les ressources ordinaires inscrites à leur budget seront insuffisantes pour couvrir les frais de ce service sont autorisées à voter des centimes additionnels aux quatre contributions directes ou des taxes

1) Voy. notamment l'article 26 de la loi du 16 juillet 1910 relatif aux contributions directes de l'exercice 1911.

d'octroi pour se procurer le complément des ressources nécessaires » (1).

Le Parlement attache une si grande importance à l'exécution du service qu'il n'a pas voulu déterminer le maximum des centimes à percevoir : « le nombre de ces centimes n'est limité que par les exigences de l'application de la loi, » (Circ. int. 18 mai 1894, *Bull. off.*, p. 155.)

Le ministre de l'Intérieur a fréquemment invité les préfets à tenir la main à ce que les ressources spéciales de l'assistance médicale, notamment le produit des centimes spéciaux et des taxes d'octroi, ne soient pas détournées de leur affectation ; leur contrôle doit s'exercer lors du règlement des budgets et des comptes communaux (même circulaire).

F. — *Centimes spéciaux pour les syndicats
de communes*

La loi, voulant limiter la charge à imposer aux communes par le comité d'administration du syndicat, a décidé que la contribution des communes ne serait obligatoire que dans la mesure où il pourrait y être pourvu au moyen des ressources communales disponibles, ordinaires et extraordinaires, et du produit de 5 centimes additionnels spécialement « affectés » à ces dépenses (L. 5 avril 1884, art. 177) (2).

1. Conseil d'État, 3 décembre 1909 et 24 janvier 1910. Fleury, Lebon, p. 926 et 65 (V. *infra*, 3^e partie).

2. Doc. parl. Chambre, annexe n° 2743, juillet 1888, p. 714. Exposé des motifs du projet de loi.

G. — *Centimes spéciaux pour le renouvellement, la revision et la conservation du cadastre*

Le Parlement a voté en 1898 une loi tendant à rendre plus rapide et plus économique la revision du cadastre (L. 17 mars 1898). Le projet voté par la Chambre répartissait la charge de la dépense entre l'État, le département, la commune et les particuliers intéressés mais ne donnait pas aux départements et aux communes le moyen de se procurer les ressources nécessaires.

La commission des finances du Sénat, pour combler cette lacune, fit voter un paragraphe additionnel autorisant les conseils généraux et les conseils municipaux à voter « pour être spécialement affectés aux dépenses cadastrales (1) des centimes additionnels à la contribution foncière des propriétés non bâties et fixant le maximum de ces centimes à *un* pour les départements et à *cinq* pour les communes (art. 2).

H. — *Centimes pour frais de perception des impositions communales*

Les 3 centimes par franc, créés par l'article 5 de la loi du 20 juillet 1837, pour frais de perception des centimes additionnels à recouvrer pour le compte des

1. Doc. parl. Sénat, annexes, mai 1898, p. 69. Rapport de M. Morel.

communes et affectés à la rémunération des percepteurs des contributions directes, ont été rattachés au budget de l'État par la loi du 13 avril 1898. Auparavant le produit de ces centimes figurait dans le budget des communes « où il était compensé par une dépense exactement égale puisque ce produit était intégralement affecté à la rémunération des percepteurs » (1).

La Cour des comptes décidait, en conséquence : « Tout excédent de la dépense sur la recette communale demeure susceptible de rejet (2). »

I. — *Centimes spéciaux de l'instruction primaire*

Les centimes spéciaux de l'instruction primaire qui figuraient jadis dans les budgets communaux étaient de trois sortes :

1^o *Centimes spéciaux ordinaires de l'instruction primaire.* — La loi du 28 juin 1833 (art. 13) avait autorisé les conseils municipaux à voter, en cas d'insuffisance des revenus ordinaires, une imposition spéciale de 3 centimes additionnels au principal de la contribution foncière, personnelle et mobilière pour l'établissement des écoles primaires communales, élémentaires et supérieures ; à partir de 1837 ces centimes furent ajoutés au principal des quatre contributions directes (L. 18 juil. 1836, art. 3).

1. Doc. parl. Chambre, annexe, décembre 1897, p. 106. Rapport de M. Krantz.

2. Chambre du conseil, séance du 21 avril 1886, note 60, p. 38.

La loi du 15 mars 1850 compléta ces dispositions et subordonna à l'insuffisance des ressources spéciales (fondations, dons ou legs) et des revenus ordinaires communaux (1) le vote des centimes communaux qui furent portés à quatre par la loi du 19 juillet 1875 pour faire face au surcroît de dépenses résultant de cette loi.

Enfin, la loi du 16 juin 1881, après avoir posé le principe de la gratuité absolue de l'instruction primaire dans les écoles publiques, déclara obligatoire la perception de ces 4 centimes spéciaux et les rangea parmi les ressources communales ordinaires. Toutefois, les communes avaient la faculté de s'exonérer de tout ou partie de ces impositions si elles inscrivaient à leur budget une somme égale au produit des centimes supprimés, somme à prélever soit sur le revenu des dons et legs, soit sur les ressources ordinaires de la commune.

Ces dispositions furent abrogées par la loi du 19 juillet 1889 qui établit une nouvelle répartition des charges de l'instruction primaire entre l'État, le département et la commune ; comme conséquence, notamment, de la mise à la charge de l'État du traitement des instituteurs et institutrices, il fut décidé que les 4 centimes

1. Comme pour les autres impositions dont la légalité est subordonnée à l'insuffisance des revenus ordinaires, le contribuable était admis à prouver devant le juge de l'impôt qu'il n'y avait pas insuffisance de revenus ordinaires : Conseil d'État, 11 août 1869. Compagnie des voitures de Paris. Lebon, p. 787. — 27 mars 1874, ville de Chambéry, p. 202. — 18 juin 1875. Fabien, p. 591, etc.

communaux affectés aux dépenses obligatoires de l'instruction primaire seraient *supprimés* et, en outre, qu'il serait perçu autant de centimes additionnels généraux, c'est-à-dire au profit de l'État.

2° Centimes extraordinaires pour la gratuité de l'enseignement primaire. — Dans le but de permettre aux communes de recourir à la faculté que leur avait donnée la loi de 1850 d'entretenir des écoles entièrement gratuites, le législateur les avait autorisées à affecter à ces dépenses, en sus de leurs ressources propres et des centimes spéciaux ordinaires de l'instruction primaire, le produit d'une imposition extraordinaire qui ne devait pas excéder 4 centimes additionnels au principal des quatre contributions directes. Si cette ressource, complétée par les subventions de l'État et du département, ne suffisait pas à faire face aux dépenses de la gratuité, les communes pouvaient même voter une nouvelle imposition extraordinaire et spéciale de 6 centimes additionnels au principal des quatre contributions directes. (L. 15 mars 1850, art. 36; L. 10 avril 1867, art. 8; L. 26 déc. 1876, art. 4.)

Ces dispositions furent abrogées par les lois des 16 juin et 29 juillet 1881.

3° Centimes extraordinaires destinés à remplacer le prélèvement légal du cinquième des revenus communaux. — La loi du 19 juillet 1889 (art. 18) ayant supprimé le prélèvement d'un cinquième de certains revenus

communaux, institué par l'article 3 de la loi du 16 juin 1881, pour être affecté aux dépenses ordinaires et obligatoires des écoles primaires publiques, les 4 centimes extraordinaires destinés à remplacer ce prélèvement ont disparu par le fait même des budgets communaux (Circ. int. 31 juil. 1889; *Bull. off.*, p. 274). Les communes recouraient d'ailleurs assez rarement à cette imposition et s'arrangeaient pour couvrir leurs dépenses au moyen des fonds de subventions.

Ces trois catégories de centimes étaient spécialement affectées aux dépenses de l'instruction primaire. A plusieurs reprises les ministres des Finances et de l'Instruction publique ont rappelé les agents locaux au respect de cette affectation, ne craignant pas d'engager la responsabilité du maire et du receveur municipal en cas d'inexécution de ces prescriptions (1); l'emploi de ces fonds à des dépenses facultatives ou à des dépenses étrangères au service étant de nature à aggraver le montant de la subvention de l'État, il était du devoir des préfets de veiller à ce que les ressources spéciales de l'instruction primaire ne fussent pas détournées de leur destination.

Aujourd'hui, au contraire, il est fait face aux dépenses communales d'instruction primaire au moyen des ressources générales du budget, et, en cas d'insuffisance,

1. Circ. Inst. publ., 30 mars 1875. *Recueil*, t. VII, p. 459. — Circ. min. Fin., 10 juillet 1865. *Mémorial*, 1875, p. 252.

à l'aide de l'imposition générale pour insuffisance de revenus.

J. — *Centimes extraordinaires affectés
à une dépense déterminée*

Les contributions pour dépenses extraordinaires qui, conformément aux dispositions des articles 142 et 143 de la loi municipale, sont autorisées par le préfet ou par un décret du président de la République en Conseil d'État, sont le plus souvent spécialement affectées à des dépenses déterminées, visées dans l'acte d'autorisation.

A cet effet, la circulaire précitée du 31 mai 1902 prescrit d'indiquer dans les pièces produites à l'appui de toute proposition d'imposition extraordinaire « les dépenses auxquelles il s'agit de pourvoir » et de fournir tous documents (budgets, comptes, etc.) permettant d'apprécier la situation financière de la commune. De même, toute demande d'autorisation d'emprunt doit indiquer le montant et la nature des ressources affectées aux annuités. (Circ. int. 26 janvier 1865 ; 15 octobre 1879, 31 mai 1902 ; *Bull. off.*, p. 22, 341, 231.)

Ces renseignements permettent au préfet et au Conseil d'État d'apprécier exactement le montant et l'utilité de la ressource qui doit être créée et de ne l'autoriser que dans les limites nécessaires (1). Tout récemment

1. Le Conseil d'État a émis l'avis qu'il n'y avait pas lieu d'autoriser une imposition extraordinaire pour l'amortissement d'un

dans une note du 8 juin 1909, relative à la commune de Puteaux, le Conseil d'État appelait l'attention du ministre de l'Intérieur sur la pratique illégale de certaines communes qui cherchent à se procurer d'une façon indirecte des ressources en percevant des recettes extraordinaires trop élevées.

Aussi bien, faut-il décider que les fonds disponibles provenant de l'excédent de la recette extraordinaire sur le montant de la dépense gagée ne peuvent être employés à d'autres dépenses, à moins qu'il ne s'agisse d'un reliquat insignifiant, qu'avec le consentement du conseil municipal et l'approbation de l'autorité qui a autorisé l'imposition.

La Cour des comptes n'admet pas que le produit des centimes extraordinaires affectés au service d'un emprunt puisse dépasser notablement le montant de l'annuité due; elle estime que lorsque l'accroissement de la matière imposable fait entrer dans la caisse municipale un excédent de recettes égal ou supérieur au produit d'un cen-

emprunt lorsque l'annuité nécessaire à cet amortissement pouvait être prélevée sur les excédents de recettes (28 décembre 1882. Ville de Château-Gontier.—17 janvier 1884. Ville de Pontoise). De même lorsqu'un emprunt paraît suffisamment garanti au moyen de taxes additionnelles d'octroi et que le conseil municipal a voté en outre pour l'amortissement de cet emprunt une imposition extraordinaire, il n'y a lieu de n'autoriser le recouvrement de l'imposition extraordinaire que pour le cas où les taxes additionnelles cesseraient d'être perçues ou ne rapporteraient plus une somme suffisante pour payer l'annuité d'amortissement (26 avril 1883. Ville de Thiers). Reynaud, notes de jurisprudence, 1899, p. 110 et s.

time, le conseil municipal doit être appelé à réduire la quotité de l'imposition (1).

En l'absence de toute initiative de la part de la commune le préfet devrait provoquer d'office la réduction de l'imposition (2).

De même que pour les fonds départementaux, nous estimons que les excédents disponibles ne devraient jamais tomber en fonds libres ; ils devraient être obligatoirement assignés au remboursement anticipé de l'emprunt. Cette mesure ne serait d'ailleurs pas nouvelle ; le Parlement l'a appliquée dans diverses circonstances. C'est ainsi que les lois du 26 juin 1903 et du 18 juillet 1911 relatives aux emprunts émis par la Ville de Paris pour la construction du chemin de fer métropolitain prescrivent que les prélèvements opérés sur la recette brute, au profit de la ville, seront affectés au service de l'emprunt et à son amortissement, « même par anticipation si les circonstances le permettent » (3).

1. Cour des comptes, note 74, p. 76 ; note 79, p. 46 ; note 80, p. 73 ; note 81, p. 49, etc.

2. Blanchon et de Celles, t. II, p. 90, *op. cit.*

3. L. 18 juillet 1911, art. 1^{er}. — «... Les prélèvements opérés sur la recette brute du chemin de fer métropolitain, dans les conditions résultant des conventions annexées à la loi du 30 mars 1910 et des conventions antérieures, seront, après déduction de la part incombant à la Ville de Paris, dans les frais d'exploitation des ascenseurs, affectés au service des emprunts du métropolitain et à leur amortissement, même par anticipation si les circonstances le permettent. »

L. 26 juin 1903, art. 2. — «... La totalité des prélèvements opérés sur la recette brute sera affectée à l'amortissement de l'emprunt et par anticipation si les circonstances le permettent. »

SECTION III

TAXES

La plupart des taxes communales ne sont pas spécialement affectées aux dépenses qui leur ont donné naissance. C'est ainsi qu'il ne faut pas considérer comme des recettes assignées : les droits de voirie, les taxes d'abatage, les droits de péage, le produit des expéditions d'actes. Il est nécessaire d'insister sur ce point.

1^o Il ne faut considérer comme taxe spécialisée aucune des *taxes de voirie* (taxe de pavage, taxe de trottoirs, taxe d'empierrement, taxe de balayage, taxe d'arrosage) ; le fait que les tarifs doivent être proportionnés au montant de la dépense, ou même que certaines de ces taxes ne peuvent être établies qu'en cas d'insuffisance des revenus ordinaires, n'implique nullement le caractère de spécialité ; jamais le législateur n'a parlé d'affectation spéciale à leur sujet, et, dans le silence des textes, c'est la règle de la non-affectation des recettes qui existe seule ;

2^o Aux termes du décret du 1^{er} août 1864, les *taxes d'abatage* doivent être calculées de manière à ne pas dépasser la somme nécessaire pour couvrir les frais annuels d'entretien et de gestion des abattoirs et pour tenir compte à la commune de l'intérêt du capital dépensé pour leur construction et de la somme qui serait affectée à l'amortissement de ce capital. De plus le

maximum de la taxe est fixé (L. 8 janvier 1905, art. 1^{er} ; D. 14 août 1908) à 2 centimes par kilogramme de viande nette.

On s'est demandé si le produit des taxes d'abatage devait être spécialement affecté aux dépenses des abattoirs ; le législateur a tranché la question négativement ; la loi du 8 avril 1910 déclare expressément que les dispositions de la loi du 8 janvier 1905 (art. 1^{er}) n'ont pour objet que de fixer le taux maximum de la taxe « sans qu'aucun mode d'assiette ou de perception ni aucune affectation spéciale soient imposés aux communes ».

Il en est de même des *taxes pour frais de visite et de poinçonnage* que les communes sont autorisées à établir sur les viandes abattues dans les abattoirs publics (L. 8 janvier 1905, art. 1^{er}) ou dans les tueries particulières (art. 5). La loi du 8 avril 1910 vise expressément les premières et ses dispositions ont été étendues aux secondes par l'article 128 de la loi du 13 juillet 1911.

Le produit des taxes de visite et de poinçonnage ne doit pas dépasser « d'une façon sensible » les dépenses du service de surveillance des viandes livrées à la consommation mais il ne leur est pas spécialement affecté (1).

3° Les communes peuvent être autorisées par décrets

1. Cir. agric., 15 avril 1910. *Bull. annoté*, 1910, p. 299. — Circ. agric., 25 juillet 1908. *Bull. annoté*, 1908, p. 459. — Réponse de M. le ministre de l'Agriculture à la question écrite n° 273, posée le 12 janvier 1911 par M. Fleury-Ravarin, député. Doc. parl., Chambre, débats, 2^e séance du 19 janvier 1911, p. 261.

rendus en Conseil d'État à établir des *droits de péage* sur les ponts, écluses et ouvrages d'art qui sont à leur charge (L. 14 floréal an XI, art. 11 ; L. 25 mars 1817, art. 124). Elles peuvent également percevoir des péages sur les bacs et passages d'eau qu'elles établissent pour la traverse des chemins ruraux et des chemins vicinaux ordinaires.

Ces droits n'ont d'affectation spéciale qu'autant qu'ils ont été assignés par le décret d'autorisation au service d'un emprunt, mais dans ce cas, ils sont le plus souvent abandonnés, pour une durée déterminée, à l'entrepreneur qui a fait l'avance de fonds, et ne figurent pas parmi les recettes communales. (V. Circ. int. 31 juillet 1880 ; *Bull. off.*, p. 252.)

4° *Le produit des expéditions des actes administratifs et des actes de l'état civil* n'a pas d'affectation spéciale. Les municipalités se croient souvent autorisées à accorder ce produit à titre de gratification aux secrétaires ou aux employés de la mairie sans même le faire figurer parmi les revenus ordinaires ; il y a là une grave infraction aux règles de l'universalité et de la non-affectation des recettes qui est constamment relevée par la Cour des comptes et qui a fait l'objet de nombreuses circulaires du ministère de l'Intérieur (1). Le produit des

1. Circ. int., 4 mai 1808 ; 26 mai 1808 ; 16 août 1880, *Bull. Off.*, p. 268. — Dép. min. Int., 9 mars 1891. *Jurisp. min.*, 1891, II, p. 55. — Cour des comptes, 18 novembre 1886. Rivey, Lebon, p. 966. — 16 octobre 1888. Lafontaine, Lebon, p. 1077. — 10 no-

expéditions d'actes doit figurer parmi les recettes ordinaires du budget communal et servir au paiement de l'ensemble des dépenses municipales, sans spécialisation.

Les taxes communales qui constituent des affectations de recettes sont :

Les taxes d'affouage ;

La taxe des prestations ;

Les péages locaux temporaires dans les ports maritimes ;

Les surtaxes locales des chemins de fer ;

Les taxes additionnelles ou extraordinaires d'octroi ;

Les taxes spéciales perçues dans les stations hydro-minérales et climatiques, et, dans certains cas :

Le produit des concessions dans les cimetières affecté aux pauvres ;

Le droit des pauvres.

Mous avons examiné précédemment les taxes d'affouage et la taxe des prestations. Quant aux surtaxes locales de chemins de fer et aux péages locaux dans les ports maritimes, les règles qui les régissent étant les mêmes dans les finances communales et les finances départementales, il suffit de les mentionner ici.

1° *Taxes additionnelles ou extraordinaires d'octroi.*

— Les taxes d'octroi se divisent en *taxes principales* et

vembre 1910, commune de la Bourboule. *Recueil des arrêts*, 1911, p. 9. — 19 novembre 1910, commune du Pecq. *Recueil des arrêts*, 1911, p. 26, etc.

en taxes additionnelles ou extraordinaires. Les taxes principales présentent un caractère annuel et permanent qui entraîne leur inscription au budget ordinaire ; elles ne sont grevées d'aucune affectation spéciale. Au contraire, les surtaxes et les taxes additionnelles ou extraordinaires sont, le plus souvent, assignées au paiement d'une dépense extraordinaire déterminée et figurent alors parmi les recettes extraordinaires (L. du 5 avril 1884, art. 134-170) ; le receveur municipal doit distinguer dans sa comptabilité ces deux sortes de droits ; leurs fonds libres sont soumis aux mêmes prescriptions que ceux des centimes extraordinaires (1). Parmi ces taxes spéciales figurent les taxes votées en exécution de la loi du 15 juillet 1893 (art. 27) pour assurer le service de l'assistance médicale gratuite, en cas d'insuffisance des ressources spéciales et des revenus communaux ordinaires (2).

Lorsqu'une taxe d'octroi est assignée au service d'un emprunt, la loi d'autorisation prévoit généralement que l'administration locale sera tenue de justifier, chaque année, au préfet, de l'emploi de son produit, dont un compte général, tant en recette qu'en dépense, devra être fourni à l'expiration du délai prescrit pour

1. Code des comptes de gestion, n° 220. — Circ. Int., 15 mai 1884. — Cour des Comptes, 7 novembre 1899.

2. Cir. Int., 18 mai 1894, *Bull. off.*, p. 155.

la perception de la recette (1). Cette mesure est destinée à assurer le respect de l'affectation spéciale prescrite par l'acte d'autorisation.

Droit d'octroi sur l'alcool dans la banlieue de Paris. — Aux termes de la loi du 10 juillet 1907 (art. 1^{er}), modificative des lois des 30 décembre 1873, 17 décembre 1901, 26 juin 1907, etc., il sera perçu jusqu'au 31 décembre 1911, dans la banlieue de Paris, un droit de 80 francs par hectolitre d'alcool pur contenu dans les eaux-de-vie, esprits, liqueurs, absinthes, fruits à l'eau-de-vie et autres liquides à l'eau-de-vie non dénommés.

Le produit de cet impôt est ainsi réparti (art. 2) :

Quarante et un pour cent sont répartis à la fin de chaque mois entre les communes situées dans la banlieue en proportion de leur population respective ;

Quatorze pour cent forment un fonds de réserve et de prévoyance destiné à subventionner les communes à raison des charges intercommunales qui peuvent leur incomber ou à leur accorder des secours lorsqu'elles éprouvent des besoins impérieux et ont à pourvoir à des dépenses extraordinaires ;

Quarante-cinq pour cent sont répartis à la fin de chaque mois entre les mêmes communes, au prorata de la part attribuée à chacune d'elles dans les dépenses de

1. Voy. par exemple, la loi du 13 juillet 1911 autorisant la perception d'une surtaxe sur l'alcool à l'octroi de Périgueux.

police, par application de l'article 3 de la loi du 10 juin 1853.

Il est clair que les fonds provenant de la répartition des 41 0/0 entrent dans la caisse municipale sans affectation et peuvent servir à l'acquittement de toutes les dépenses communales.

Au contraire, les subventions et secours provenant de la seconde et de la troisième répartition, comme toutes les subventions (en principe), ne peuvent pas être détournés de l'objet en vue duquel ils sont accordés ; spécialement, les sommes attribuées aux communes sur la portion des 45 0/0 ont reçu de la loi une affectation nettement déterminée.

Si, en effet, la loi du 13 avril 1900 (art. 9) a prescrit l'inscription totale au budget de l'État des frais de police des communes suburbaines du département de la Seine, elle a décidé aussi que les communes devaient rembourser l'État dans une proportion de 72 0/0, le complément, soit 28 0/0, représentant la subvention de l'État. Cette charge de 72 0/0 est répartie entre les communes conformément aux dispositions de la loi de 1853 ; les communes doivent affecter, en première ligne, au paiement de leur quote-part, le prélèvement qui leur est attribué, avec cette destination, sur le droit d'alcool dans la banlieue ; les sommes provenant de ce prélèvement ne peuvent pas être employées à d'autres dépenses (1).

1. Voy. H. de Pontich, *Administration de la Ville de Paris et du département de la Seine*, p. 208. — Souviron et de Pontich, *Recueil annoté*, p. 1513, n. 2.

Le Conseil d'État a d'ailleurs jugé que la quote-part d'une commune dans les dépenses de police peut être supérieure à la somme qui lui est allouée avec cet objet ; la loi du 30 décembre 1873, en abandonnant aux communes une part du droit d'octroi « a eu pour but, non de limiter leurs charges mais de les aider à satisfaire à l'obligation intégrale qui leur incombait aux termes de la loi du 10 juin 1853 précitée (1). ».

2° Taxes spéciales perçues dans les stations hydro-minérales et climatiques. — Pour remédier à la crise que traversent aujourd'hui nos villes d'eaux le Parlement a voté le 13 avril 1910 une loi autorisant l'érection en station hydro-minérale ou en station climatique de toute commune, fraction de commune ou groupe de communes, possédant des sources d'eaux minérales ou offrant aux visiteurs leurs avantages climatiques.

La création de l'une de ces stations a pour effet d'autoriser les communes intéressées à établir, après avis de la Chambre d'industrie thermique ou climatique, une taxe spéciale sur les personnes de passage « et dont le produit devra être affecté intégralement aux travaux visés à l'article premier (art. 2). »

Les travaux auxquels il doit être pourvu au moyen de la taxe sont, par ordre de préférence, les travaux destinés à faciliter le traitement des indigents par la créa-

1. Conseil d'État, 22 juin 1906, commune de Saint-Mandé et commune de Bagneux. Lebon, p. 539 et 538.

tion d'hôpitaux, de sanatoria, etc., les travaux d'assainissement, les travaux d'embellissement. « Il va sans dire, déclare le ministre de l'Intérieur, que la taxe nouvelle ne pourra, en aucun cas, être affectée à des travaux d'édilité dont la charge incombe au budget ordinaire de la commune. » (1) Mais les communes peuvent assigner le produit de la taxe à l'amortissement d'un emprunt émis pour faire face aux dépenses autorisées par la loi de 1910.

Pour éviter que les fonds soient détournés de leur destination et pour sauvegarder « l'intérêt spécial de la partie du public sur laquelle les taxes ont été perçues » (2), le décret du 26 juin 1911 a soumis le produit de ces taxes à une comptabilité spéciale (Art. 18 à 21, art. 45).

Le produit de la taxe et l'emploi des recettes provenant de la taxe font l'objet d'états de prévision et de comptes distincts. Ces recettes et ces dépenses figurent dans les budgets et les comptes communaux à un article unique, tant en recette qu'en dépense, et les états de prévision et comptes spéciaux de la taxe y sont annexés à titre de justification.

Les états de prévision sont soumis à l'approbation préfectorale après avis de la Chambre d'industrie ther-

1. Circ. Int. 29 juillet 1911. *Bulletin annoté*, 1911, p. 330.

2. Exposé des motifs du projet de loi par M. Caillaux, ministre des Finances. Doc. parl. Chambre, annexe, n° 1224, sess. ord., 1907, p. 1653.

male ou climatique. Quant aux comptes d'emploi, ils sont vérifiés en dernier lieu par la Commission centrale des stations hydro-minérales et climatiques de France qui adresse au ministre de l'Intérieur, chaque année, un rapport d'ensemble sur l'emploi des taxes dans toutes les stations.

La taxe spéciale peut être également perçue par une Chambre d'industrie à qui le conseil municipal aurait concédé les travaux visés par l'article premier de la loi. Elle est spécialement affectée à ces travaux et, en cas d'insuffisance des autres ressources (subventions communales, etc.), aux frais d'administration, de chauffage et d'éclairage des Chambres. Le projet de budget et le compte rendu de l'exercice écoulé sont approuvés par le ministre de l'Intérieur (art. 38, 39, 40).

La taxe autorisée en France par la loi de 1910 existe depuis longtemps, avec les mêmes caractères, en Allemagne, en Autriche et en Suisse, sous le nom de « Kur-tax » ; le produit de la taxe est employé dans l'intérêt exclusif de la cure et les opérations relatives aux recettes et aux dépenses font l'objet de comptes spéciaux (1).

3° *Produits des concessions dans les cimetières affectés aux pauvres.* — La loi de 1884 comprend dans les recettes du budget ordinaire (art. 133-9°) « la part revenant aux communes dans le prix des concessions dans

1. Marcé, *la Vie communale en Bohême*, Paris, 1905.

les cimetières » ; cette part a été fixée aux deux tiers par l'ordonnance du 6 décembre 1843 (art. 3). (Inst. gén. de 1859, art. 927) ; elle entre dans la caisse municipale sans affectation spéciale. Le dernier tiers est réservé au profit des pauvres et des établissements de bienfaisance et « doit être réparti par le préfet entre les différents établissements charitables de la commune (1) ».

Dans les communes dépourvues de bureau de bienfaisance et d'hospice, l'intégralité du produit figure en recette au budget communal ; il y a lieu, dans ce cas, de porter en dépense, pour être employée en secours aux indigents, une somme équivalente au tiers de la recette inscrite. Le reliquat non employé de ce crédit s'augmente, chaque année, du montant des nouvelles sommes attribuées (2).

Le conseil municipal n'a pas le droit de détourner ces fonds de leur affectation alors même que la commune ne contiendrait pas de pauvres et qu'elle manquerait de ressources pour entreprendre d'importants travaux et pour acquitter des dettes déjà anciennes (3). De plus, la part des pauvres ne peut être inférieure au tiers du produits des droits ; l'ordonnance de 1843 en fixant cette proportion a eu pour effet d'édicter un règlement général

1. Dép. min. Int., 28 octobre 1874 ; *Mémorial*, 1875, p. 218.

2. Blanchon et de Celles, t. I, *op. cit.*, p. 371.

3. Sol. min. Int., n° 14, *Bull. off.*, 1862, p. 82 ; *Mémorial*, 1874, p. 485,

et d'abroger les règlements particuliers qui existaient alors dans certaines communes (1).

Il appartient au receveur municipal de surveiller l'emploi de la part des pauvres ; au cas où des mandats lui seraient présentés, imputables, même provisoirement, sur ces deniers, il devrait en refuser le paiement pour cause d'insuffisance de fonds dans la caisse municipale (2). MM. les rapporteurs de la Cour des comptes ont été invités à s'assurer de l'observation de ces prescriptions. « S'il en était autrement, un renvoi au résumé des communes devrait être proposé, afin de permettre à la Cour d'examiner, pour chacune des municipalités qui seraient ainsi signalées, le mode d'application de la circulaire du ministre de l'Intérieur du 18 mai 1894 (3).

4^e *Droits des pauvres.* — Aux termes de la loi du 7 frimaire an V, il sera perçu un décime par franc en sus du prix de chaque billet d'entrée..., dans tous les spectacles où se donnent des pièces de théâtre, des bals, des feux d'artifice, des concerts, des courses et exercices de chevaux pour lesquels les spectateurs paient. La

1. Sol. min. Int., 22 novembre 1890, *Mémorial*, 1892, p. 31. — Cir. min. Int., 30 décembre 1843, *Bull. off.*, p. 251. — Cour des comptes, référé du 26 juillet 1899, note 74, p. 76 ; — Référé du 20 avril 1899, note 74, p. 72.

2. *Mémorial*, 1874, p. 485.

3. Cour des comptes, 3^e Chambre, séance du 15 juin 1897 ; note 71, p. 44. — La Cour juge que les prescriptions de l'ordonnance de 1843 s'appliquent aux droits d'ultérieures inhumations ou de réouverture de tombes (Référé du 20 juillet 1899, note 74, p. 75).

même perception aura lieu sur le prix des places louées pour un temps déterminé. (art. 1^{er}).

L'article 2 dispose que « le produit de la recette sera employé à secourir les indigents qui ne sont pas dans les hospices ».

Conformément à cette prescription, le préfet peut allouer tout ou partie du droit des pauvres au service de l'assistance médicale gratuite (Circ. Int. 18 mai 1894, précitée); ces fonds constitueront alors une ressource spéciale du service et ne pourront être détournés de leur affectation.

SECTION IV

RECETTES ÉVENTUELLES

Les recettes éventuelles des communes sont, pour la plupart, grevées d'affectation ; elles comprennent, comme dans les finances départementales :

Le produit des emprunts ;

Les dons et legs ;

Les subventions ou contingents de l'État et des départements, les subventions industrielles, les souscriptions particulières, etc. (1)

1. Pour les subventions industrielles et les souscriptions particulières, voir *supra* : centimes spéciaux de la vicinalité et centimes spéciaux des chemins ruraux, p. 82 et s.

A. — *Produit des emprunts*

Le produit des emprunts constitue une recette extraordinaire (L. 5 avril 1884, art. 134-6°). Son affectation ne peut être modifiée que par une loi, un décret ou un arrêté préfectoral suivant qu'il a été autorisé par l'un ou l'autre de ces actes. (Circ. int., 12 août 1840.)

Chaque emprunt doit faire l'objet d'un article spécial, comme dans les budgets départementaux. (Circ. int. 21 mars 1908 ; *Bull. Off.*, p. 170.) Voir *supra*, p. 50.

B. — *Dons et legs*

Voir *supra*, p. 52.

C. — *Subventions et contingents de l'État,
des départements et des particuliers*

Les communes reçoivent des subventions de l'État et des départements, tantôt obligatoires, tantôt facultatives, qui sont versées dans la caisse municipale suivant des règles analogues à celles que nous avons exposées dans la deuxième partie de cette étude.

En règle générale, ces subventions ont une affectation spéciale.

Il n'y a d'exception que pour les subventions provenant des sommes rendues disponibles chaque année

par la suppression du budget des cultes, sommes qui sont réparties entre les communes au prorata du contingent de la contribution foncière des propriétés non bâties qui leur a été assigné pendant l'exercice 1904 (L. 9 décembre 1905, art. 41.)

Il a été entendu, déclare le ministre de l'Instruction publique et des cultes, que les conseils municipaux auront toute liberté pour régler l'emploi des sommes reçues par les communes et que, s'ils peuvent les faire servir à des dépenses d'utilité publique, ils auront également la faculté d'en faire profiter les contribuables par voie d'exonérations d'impôts et notamment par la réduction du nombre des centimes communaux. Les contribuables trouveront dans ces dégrèvements une compensation appréciable des charges nouvelles qu'ils croiront devoir s'imposer en matière cultuelle (Circ., 17 avril 1905).

1^o SUBVENTIONS POUR LE SERVICE DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE. — a) *Subventions pour le paiement et l'amélioration des traitements des instituteurs publics.* — La loi du 19 juillet 1889 ayant mis les traitements des instituteurs à la charge de l'État, ces subventions se sont trouvées par le fait même supprimées (1).

Elles étaient allouées obligatoirement par l'État et les départements, mais elles ne devaient jamais servir qu'au paiement de dépenses obligatoires et lorsque les

1. Circ. int., 31 juillet 1889; *Bull. off.*, p. 274.

revenus communaux ordinaires et les ressources spéciales du service ne suffisaient pas pour y pourvoir (L. 16 juin 1881) (1). La Cour des comptes devait relever toutes les infractions à cette règle et en faire l'observation par voie de référé, ou par une mention dans le rapport public (2).

b) *Subventions pour l'entretien des collèges communaux.* — Les subventions obligatoires allouées par l'État pour l'entretien des collèges communaux de garçons sont déterminées d'après le déficit d'exploitation du collège-externat et selon les règles posées par la loi du 13 juillet 1900 modifiée par la loi du 28 décembre 1910, et par le décret du 14 août 1900 ; le montant total de ces subventions ne peut dépasser le crédit limitatif ouvert au budget (3).

Les communes peuvent également recevoir pour leurs collèges de jeunes filles des subventions calculées suivant les règles de la loi de 1900 précitée.

c) *Subventions pour constructions scolaires.* — L'État participe à l'acquisition, à la construction et à l'agrandissement des maisons d'école par des subventions représentant une partie de la dépense. (L. 20 juin 1885,

1. Conseil d'État, 27 mars 1874, ville de Chambéry. Lebon, p. 292. — 11 juillet 1890, commune du Creusot. Lebon, p. 666.

2. Cour des Comptes, décisions du 29 novembre 1875, n. 53, p. 44.

3. Circ. Inst. publ., 7 janvier 1911, *Bull. annoté*, 1911, p. 9.

art. 5 et 8; D. 15 février 1886; L. 26 juillet 1893, art. 65.)

Les subventions ne sont définitivement acquises que sous certaines conditions, notamment de l'approbation des plans par le ministre de l'Instruction publique. (D. 23 janvier 1894).

Dans le cas où les dépenses faites n'atteindraient pas le montant des évaluations, la subvention devrait être réduite proportionnellement à l'économie réalisée. (L. 20 juin 1885, art. 5) (1).

L'État alloue des subventions, dans les mêmes conditions, aux classes de perfectionnement annexées aux écoles élémentaires publiques et aux écoles autonomes de perfectionnement pour les enfants arriérés (L. du 15 avril 1909, art. 4).

d) Les départements *peuvent* accorder des subventions aux communes pour leurs écoles de médecine et de pharmacie; mais ces subventions sont remboursables: le produit des inscriptions est versé dans la caisse départementale en proportion de son concours (Ordonnance du 13 octobre 1840; D. 14 juillet 1875).

e) L'État et les départements ont la faculté d'allouer des subventions aux communes pour tous leurs services d'instruction publique: bibliothèques scolaires communales; cours d'adultes; cours d'agriculture; écoles maternelles et enfantines etc.

1. Bull. adm. min. Inst. publ., 1892, t. I^{er}, p. 352.

2° SUBVENTIONS POUR L'ACHÈVEMENT DES CHEMINS VICINAUX. — L'État alloue des subventions aux communes pour l'achèvement de leur réseau vicinal et des ouvrages d'art qui en dépendent (L. 12 mars 1880 ; D. 3 juin 1880) en cas d'insuffisance de leurs revenus ordinaires et des ressources spéciales de la vicinalité (1).

Voir *Supra*, p. 65.

3° SUBVENTIONS POUR LE RACHAT DES PONTS À PÉAGE. — Les communes peuvent recevoir sur les fonds de l'État des subventions pour le rachat des ponts à péage construits sur leurs chemins vicinaux ordinaires antérieurement à la promulgation de la loi du 30 juillet 1880 (art. 7).

Le concours de l'État est facultatif et ne devient définitif qu'après que le département et les communes intéressées ont pris l'engagement de couvrir la part de dépense restant à leur charge et auront voté les ressources nécessaires à cet effet (2). En outre le maximum de la subvention de l'État est fixée à la moitié de la dépense.

4° SUBVENTIONS POUR TRAVAUX D'ADDUCTION D'EAU POTABLE. — L'État peut subventionner les travaux communaux d'adduction d'eau potable (L. 31 mars 1903,

1. Circ. Int., 10 août 1898, *Bull. off.*, p. 458.

2. Circ. min. Int., 15 avril 1882, *Bull. off.*, p. 119.

art. 102 ; Arrêté min. Agric., 9 nov. 1903, art. 1^{er} ; Circ. Agric. 1^{er} oct. 1904). Le montant de ces subventions est prélevé sur la masse des sommes engagées au pari mutuel de certains hippodromes, et, à partir du 1^{er} janvier 1912, sur le produit des jeux dans les cercles et casinos (L. 15 juin 1907, art. 4 ; L. 13 juil. 1911, art. 100).

Les subventions ne sont accordées qu'aux communes dont le centime représente une valeur n'excédant pas 1000 francs et après déduction, des dépenses servant de base au calcul des subventions, des ressources communales disponibles (Arrêté de 1903 précité, art. 1, 3 et 7) ; de plus, elles sont réduites proportionnellement à l'économie réalisée lorsque les travaux exécutés n'atteignent pas le montant des évaluations.

Le service hydraulique doit s'assurer de l'observation de ces prescriptions et acquérir la certitude que les subventions accordées sont utilement employées (Circ. Agric. 10 juillet 1910, *Bulletin* annoté, 1910, p. 497).

5° SUBVENTIONS POUR LES SAPEURS-POMPIERS. — Les communes, en outre des subventions facultatives des départements, reçoivent de l'État des subventions destinées à leur corps de sapeurs-pompiers, conformément à la loi du 31 juillet 1907. Ces subventions sont de deux sortes : les unes sont affectées à l'acquisition et à l'entretien du matériel d'incendie mais ne sont allouées qu'aux communes justifiant de ressources insuffisantes pour cette dépense ; les autres ont pour but de per-

mettre aux communes de donner des secours pour soins médicaux et interruption de travail par suite d'accidents en service, d'allouer des secours annuels renouvelables aux sapeurs-pompiers ayant soixante ans d'âge et trente ans de services et d'acheter et d'entretenir un matériel d'incendie.

En cas de non-emploi dans le cours de l'année des subventions allouées par l'État, le département ou les établissements publics, le reliquat de ces subventions doit être reporté au budget de l'année suivante avec la même affectation (D. 1^{er} février 1910, art. 23).

Chaque année le ministre de l'Intérieur recommande aux préfets de veiller à la stricte application des sommes allouées aux dépenses prévues par le législateur (Circ. 19 mars 1910, *Bul. ann.*, p. 87; Circ. 15 mars 1911, *Bul. ann.*, p. 177). Le ministre des Finances a également prescrit aux receveurs municipaux de ne pas perdre de vue que « ces sommes ne peuvent pas être détournées de leur affectation » (Compt. publ. 10 mars 1905).

La Cour des comptes exerce un contrôle très sérieux sur ces subventions ; elle exige toujours les justifications d'emploi et n'hésite pas à rejeter des comptes des receveurs municipaux les dépenses étrangères aux sapeurs-pompiers ou non prévues par la loi (par ex. des frais de banquet) qui seraient imputées sur ces crédits (1).

1. Cour des comptes, 10 mai 1909, *Jurisp. Mun.*, 1910, III, p. 64. — 27 décembre 1910, *Recueil des arrêts*, 1911, p. 15.

6° SUBVENTIONS POUR LE CADASTRE. — En principe, les dépenses de renouvellement, de revision et de conservation du cadastre sont à la charge des communes ; toutefois l'État et les départements concourent à une partie de la dépense par l'allocation de subventions ; la part de l'État est fixée en tenant compte de la situation financière de la commune, sans pouvoir dépasser 40 o/o de la dépense totale, et le département doit accorder une subvention au moins égale. (L. 17 mars 1898, art. 1^{er} et 2.)

Les départements allouent parfois également des subventions aux communes pour l'entretien des pièces cadastrales (1).

7° SUBVENTIONS POUR SECOURS AUX FAMILLES DES RÉSERVISTES ET TERRITORIAUX. — L'État n'alloue plus aujourd'hui de subventions aux communes pour secours aux familles des réservistes (2) ; la loi du 31 décembre 1907 (complétée par la loi du 14 avril 1908) a mis à la charge de l'État les allocations qui autrefois étaient accordées par les communes et a transféré au budget du ministère de la Guerre le crédit ouvert au budget du ministère de l'Intérieur pour subventions aux communes.

Ces subventions avaient été instituées par la loi du 13 avril 1898 (art. 85) et leur mode de répartition avait été réglé par la loi du 13 avril 1900 (art. 26, 27 et 28).

1. Desbats, *op. cit.*, n 1908.

2. Code des comptes de gestion, n° 290. — Morgand, *la Loi municipale*, t. II, n° 1593.

Elles étaient spécialisées quant à leur emploi ; aussi la Cour des comptes demandait-elle le reversement dans les caisses du Trésor de la portion non employée (1). Le ministre des Finances estimait au contraire que ces subventions ayant le « caractère d'allocations forfaitaires » le reliquat non employé ne devait pas être reversé au Trésor : il devait être « reporté à l'exercice suivant avec la même affectation » (2).

8° SUBVENTIONS POUR LES ÉGLISES ET LES PRESBYTÈRES.
— Sous le régime du concordat, l'État pouvait participer par des subventions aux dépenses de construction, de réparation et d'acquisition des presbytères et des églises consacrées au culte.

La loi du 9 décembre 1905, sur la séparation des églises et de l'État, en interdisant toute inscription de dépense cultuelle aux budgets de l'État, des départements et des communes avait implicitement interdit l'allocation de subventions aux communes. Exception était faite cependant pour les édifices classés comme monuments historiques qui pouvaient être subventionnés par le service des Beaux-Arts.

La loi du 13 avril 1908 (art. 5) est revenue sur ces dispositions jugées trop rigoureuses et a décidé que l'État, les départements et les communes pourraient

1. Référé du 8 mars 1899, note 74, p. 71. — Référé du 10 juin 1905, note 80, p. 64.

2. Réponse du ministre des Finances au référé du 10 juin 1905, note 80, p. 75.

engager les dépenses nécessaires pour l'entretien et la conservation des édifices du culte dont la propriété leur est reconnue par la loi de 1905.

« Le crédit de subvention pourra donc subsister au budget de l'État (1). »

9° SUBVENTIONS DIVERSES. — Les communes peuvent recevoir des subventions de l'État ou des départements pour tous leurs services. Elles doivent toujours respecter l'affectation prescrite dans l'acte d'allocation.

1. Morgand, *op. cit.*, t. II, n° 1589.

CHAPITRE III

LES AFFECTATIONS DE RECETTES DANS LES PATRIMOINES ADMINISTRATIFS SPÉCIAUX

On rencontre des affectations de recettes parmi toutes les catégories de ressources des patrimoines administratifs spéciaux.

Le produit des emprunts et les dons et legs sont soumis aux mêmes règles, tout au moins à des règles analogues que dans les finances locales.

Dans les mêmes conditions que pour les départements et les communes des surtaxes locales de chemins de fer peuvent être perçues au profit des Chambres de commerce et des droits de tonnage au profit de tous les établissements publics.

Les patrimoines spéciaux encaissent parfois des impôts grevés d'affectation ; tel est le cas pour les Chambres de commerce qui affectent des centimes additionnels au service d'un emprunt. De même, jusqu'au 1^{er} janvier 1899, il était perçu 3 centimes par franc additionnels au montant des impositions à recouvrer par les Bourses et les Chambres de commerce pour être affectés à la

rémunération des percepteurs des contributions directes (L. 24 juillet 1838, art. 4). La loi du 13 avril 1898 (art. 57) a rattaché ces centimes au budget de l'État.

Enfin les établissements publics reçoivent de nombreuses subventions de l'État, des départements et des communes (1) ; ces subventions, généralement facultatives, sont allouées le plus souvent dans un but déterminé.

Nous citerons comme exemple la subvention accordée aux dépôts de mendicité par certains départements pour l'entretien d'indigents au compte du département.

On peut indiquer encore, comme exemple particulièrement typique, les subventions accordées à la caisse des recherches scientifiques sur les fonds du pari mutuel. La loi du 31 mars 1903 (art. 102) en augmentant le taux du prélèvement à opérer sur la masse des sommes engagées au pari mutuel des hippodromes a décidé que le produit de cette imposition supplémentaire serait affecté à subventionner les communes pour leurs travaux d'adduction d'eau potable. Sur ce produit, il est toutefois prélevé une somme de 30.000 francs au maximum destinée à la caisse des recherches scientifiques « pour être employée à l'étude de procédés pratiques d'épuration des eaux d'égout et des eaux résiduaires ». Le conseil d'administration de la caisse et la commission technique

1. G. Jèze, *Cours*, p. 980.

chargée de la répartition des subventions doivent respecter ces affectations (1).

La caisse des recherches scientifiques peut également recevoir d'autres subventions des départements, des particuliers, des dons et legs, etc., dont l'affectation peut être déterminée par leurs auteurs (L. 14 juillet 1901, art. 6).

1. Doc. parl., Chambre, annexe, mars 1901, rapport de M. Guil-
lain, p. 194.

TROISIÈME PARTIE

CONSÉQUENCES ET SANCTIONS DES AFFECTATIONS DE RECETTES

Il résulte de l'analyse que nous venons de faire que l'affectation d'une recette à une dépense déterminée entraîne logiquement certaines conséquences dont le respect s'impose aux agents locaux (1).

Il faut dire notamment :

1° Lorsqu'un impôt a été assigné à une dépense, il ne peut être établi et perçu qu'autant que le service entraînant la dépense est organisé par les agents locaux ;

2° Lorsqu'un impôt est perçu pour le service d'un emprunt, l'amortissement de l'emprunt met fin automatiquement à cet impôt ;

3° En principe, — sauf disposition contraire de la loi, — le taux de l'impôt affecté spécialement à une dépense doit être calculé de manière à donner la somme strictement nécessaire, sans plus, pour couvrir la dépense ;

4° Lorsqu'une recette a été spécialement affectée à une

1. G. Jèze, *Cours*, p. 354.

dépense, les agents locaux ne peuvent, pour faire face à la dépense, renoncer à la recette assignée et lui substituer une imposition extraordinaire, à moins d'une autorisation formelle de la loi ;

5° Les fonds libres provenant du non emploi, avant le 31 décembre, de recettes assignées doivent être reportés au budget de l'exercice suivant avec la même affectation (1). Bien que cette règle ne semble avoir été formulée expressément par le législateur que pour les finances départementales, elle s'impose à tous les patrimoines administratifs ; admettre une solution contraire serait inciter les administrateurs locaux à calculer trop largement le taux des impôts spécialisés dans le but de se réserver des disponibilités.

Nous avons vu qu'en prescrivant une affectation de recettes le législateur a fréquemment pris des mesures spéciales pour en assurer le respect ou pour faciliter le contrôle des agents de l'État.

Ces mesures consistent le plus souvent dans l'obligation pour les agents locaux d'établir en fin d'exercice ou en clôture d'opération des comptes spéciaux faisant ressortir, pour un service déterminé, le montant des fonds spéciaux réellement encaissés et l'emploi qui a été fait de ces deniers ; ce ne sont là que de simples rapports administratifs.

Parfois, au contraire, le législateur prescrit que les

1. G. Jèze, *Cours*, p. 357.

recettes assignées et les dépenses correspondantes devront faire l'objet de *budgets et de comptes spéciaux établis et exécutés comme les budgets et les comptes ordinaires du patrimoine intéressé*.

C'est ainsi que l'article 4 de la loi du 26 octobre 1897 impose aux Chambres de commerce l'obligation d'établir pour le service des surtaxes locales de chemins de fer, des comptes et budgets spéciaux qui sont soumis à l'approbation du ministre du Commerce.

La loi du 13 juillet 1911 vient de prendre des dispositions analogues en ce qui concerne les fonds d'emprunt des colonies non groupées et des groupes de colonies constituées en gouvernements généraux. Aux termes de l'article 127 (8^e al.), « les opérations à effectuer sur les fonds d'emprunt, tant en recettes qu'en dépenses, figurent à des budgets spéciaux d'emprunt, annexés aux budgets qui supportent l'annuité d'amortissement. Ces budgets sont préparés, délibérés, arrêtés et exécutés dans les mêmes formes que les budgets auxquels ils se rattachent. Ils donnent lieu à l'établissement de comptes administratifs. »

Ces mesures ont été prises à la suite de la discussion par la Chambre des députés du budget du ministère des Colonies ; les débats avaient révélé que, le plus souvent, les gouverneurs coloniaux engageaient des dépenses pour des sommes très supérieures au montant de l'emprunt (1)

1. Voy. également : Doc. parl., Chambre, sess. ord., 1911, annexes 197 et 376. Rapport de M. Violette sur les budgets locaux

et qu'ils ne tenaient aucun compte des affectations prescrites par le législateur (1).

Les dispositions précitées ont pour but de remédier à ces abus ; les gouverneurs ne pourront plus à l'avenir employer les fonds d'emprunt à des travaux ou à des objets autres que ceux limitativement énumérés dans l'acte d'autorisation et ils ne devront engager de dépenses, à peine de dépassement de crédits, que jusqu'à concurrence des crédits ouverts au budget spécial (2).

Le respect des affectations de recettes ne saurait être assuré par la seule application de ces mesures préventives qui d'ailleurs sont rarement prescrites par la loi. La Cour des comptes, les agents de l'État et les agents locaux ont, du fait des assignations, un certain nombre d'obligations spéciales qu'il est utile d'indiquer. En outre, l'observation du principe de l'affectation et de ses

des colonies. — Doc. parl., Sénat, sess. ord. 1911. Rapport de M. Pedebidou sur le budget des protectorats, p. 66. — Doc. parl., Sénat, sess. ord. 1911. Rapport de M. Gervais sur le budget du ministère des Colonies, p. 65 et s.

1. Le rapporteur du budget des colonies déclarait à la Chambre le 3 avril 1911 : « C'est un fait admis dans toutes les colonies, avec la sanction et l'autorisation du département, que la loi d'emprunt que le Parlement vote ne vaut, dans une certaine mesure seulement, qu'à titre d'indication et que le gouverneur peut être libre de faire sur cet argent tels travaux ou tels autres qui pourront lui plaire et que cela ne tire pas à conséquence. » Débats, Chambre, 2^e séance du 3 avril 1911, p. 1683, 3^e col.

2. Voy. le discours du ministre des Colonies sur la nécessité de soumettre les fonds d'emprunt à une *comptabilité rigoureuse*. Débats, Chambre, 2^e séance du 4 avril 1911, p. 1719, 3^e col.

conséquences étant la condition de la validité juridique de la perception de la recette assignée, nous verrons que les contribuables ont le droit de se prévaloir devant les tribunaux de cette cause de nullité. (1).

1. G. Jèze, *le Budget*, p. 305.

CHAPITRE PREMIER

OBLIGATIONS SPÉCIALES DE LA COUR DES COMPTES, DES AGENTS CENTRALISÉS ET DES AGENTS LOCAUX RELATIVES AUX AFFECTATIONS DE RECETTES

Les obligations particulières des agents de l'État dans l'exercice de leur contrôle, des ordonnateurs et des comptables locaux, n'ont été déterminées par aucun texte général. Elles résultent de principes généraux certains qui ont souvent été rappelés à propos de telle ou telle assignation et qu'il est nécessaire de résumer.

1^o *Contrôle des agents centralisés.* — Il appartient aux agents de l'État, dans l'exercice de leur contrôle, et notamment dans l'approbation des budgets locaux et spéciaux, de faire respecter la spécialité des ressources affectées par la loi à un emploi déterminé ; ils devront également faire assurer l'observation des conséquences que nous avons indiquées (1) et, en particulier, provoquer la réduction des impositions dont le produit dépasserait sensiblement les besoins (2).

1. Marcé, *op. cit.*, n^o 1321.

2. Blanchon et de Celles, *op. cit.*, t. II, p. 87.

2° *Obligations des ordonnateurs.* — Lorsqu'il doit être pourvu au paiement d'une dépense au moyen du produit d'une recette assignée dont le taux maximum a été fixé par le législateur, le quantum du crédit ouvert au budget reste indéterminé jusqu'au moment où la recette aura été effectuée. En principe, l'ordonnateur ne devrait donc émettre d'ordonnances de paiement que jusqu'à concurrence du montant de la recette déjà réalisée. La stricte application de cette règle aurait cependant des conséquences fâcheuses; on ne saurait admettre, par exemple, que le paiement du salaire des cantonniers des chemins vicinaux fût retardé jusqu'au versement dans la caisse départementale des contingents communaux. Aussi est-il généralement admis que le droit de mandatement de l'ordonnateur est absolu lorsque le recouvrement de la recette est assuré (1).

3° *Obligations des comptables.* — a) Si l'autorité budgétaire a imputé sur des fonds grevés d'affectation spéciale des crédits auxquels il devrait être pourvu au moyen des ressources générales du budget, le comptable a le devoir de refuser le paiement de la dépense; en cas d'infraction à cette règle, la responsabilité pécuniaire du comptable, aussi bien que celle de l'ordonnateur, pourrait être mise en jeu (Sol. Int., *Bull. off.*, 1857, p. 105).

b) Le comptable doit limiter le paiement d'une nature

1. *Mémorial*, 1877, p. 251. — Desbats, *op. cit.*, n° 2432.

de dépenses au produit définitif de la recette pendant l'exercice, sauf disposition contraire de la loi.

Lorsque la recette n'a pu être évaluée qu'approximativement dans le budget, le crédit correspondant « ne doit pas être considéré comme autre chose que l'autorisation d'employer une somme équivalente à ce qui sera effectivement réalisé sur les prévisions des recettes ». Les moins-values, s'il s'en produit, doivent venir en déduction des crédits ouverts au budget et le comptable ne peut parfaire la différence, de sa seule autorité, au moyen d'un prélèvement sur les ressources générales du budget. Si le service intéressé, par exemple le service vicinal, a fait involontairement des dépenses supérieures aux sommes réellement encaissées, il doit demander à l'autorité budgétaire un crédit supplémentaire (Sol. Int., 17 août 1895).

c) Chaque comptable ne doit avoir qu'une seule caisse, dans laquelle sont réunis tous les fonds appartenant à ses divers services (1). Les deniers existant en caisse sont-ils affectés à l'acquittement de l'ensemble des dépenses que le comptable a mission d'effectuer, ou sont-ils spécialisés par leur affectation ?

Il faut distinguer suivant que l'on envisage la spécia-

1. Ord., 31 mai 1838, art. 329; Ins. Gén., 20 juin 1859, art. 1270; D. 31 mai 1862, art. 21; D. 20 novembre 1882 sur le service financier des colonies, art. 197; D. 7 janvier 1899 relatif à la comptabilité des collèges communaux, art. 9, etc.

lité des fonds d'un service par rapport à ceux d'un autre service géré par le même comptable ou bien la spécialité des fonds dans un même service.

« Le principe de l'unité de caisse n'a pas pour conséquence la faculté, pour le comptable, d'emprunter les *ressources d'un service* pour payer les *dépenses d'un autre service* » (1). Un percepteur-receveur municipal ne peut payer les dépenses d'une commune avec les fonds provenant du recouvrement, soit des contributions directes, soit des recettes d'une autre commune ou d'un établissement de bienfaisance dont il a la gestion; de même, un trésorier-payeur général, agissant comme comptable d'un département doit suspendre le paiement des mandats départementaux en cas d'insuffisance de fonds appartenant au département (D. 12 juillet 1893, art. 158).

Au contraire, « en thèse générale, *dans un service déterminé*, la spécialité des ressources n'existe pas » (2), qu'il s'agisse de l'État ou des patrimoines administratifs locaux et spéciaux : tous les deniers que possède un comptable *dans sa caisse unique* sont destinés au paiement de l'ensemble des dépenses du service, sans dis-

1. Marcé, *op. cit.*, n° 1304. — Blanchon et de Celles, t. I, p. 189.

2. Marcé, *od. cit.*, n° 1312. — *Contra*, *Mémorial*, 1891, p. 326 : « La règle de la non-spécialité des deniers qui est celle du Trésor public n'est pas celle des communes et autres établissements y assimilés ». *Eod. op.*, 1892, p. 69 : « La spécialité des deniers est la règle des communes ».

inction d'origine. En fait, ce principe subit des exceptions dans les finances locales et spéciales.

Le ministre de l'Intérieur n'admet pas que « toutes les dépenses créditées au budget de la commune puissent être payées sur les ressources communales ». Dans deux cas, les comptables ont été formellement invités à réserver en caisse les fonds grevés d'affectation. La circulaire du 1^{er} juillet 1872 (*Bull. off.*, p. 255), se basant sur les dispositions de l'instruction générale de 1870 sur les chemins vicinaux, a interdit aux receveurs municipaux d'employer les ressources ordinaires ou extraordinaires de la vicinalité au paiement de dépenses étrangères à ce service (1). D'autre part, les ressources destinées à l'instruction primaire ne peuvent être, même provisoirement, « détournées de leur emploi et affectées à d'autres dépenses communales » (2). En dehors de ces deux cas, le ministre de l'Intérieur estime que le soin de prendre les mesures nécessaires pour assurer l'emploi régulier des ressources spéciales rentre dans les attribu-

1. Inst. gén. du 6 décembre 1870, art. 228. « Les ressources créées pour le service des chemins vicinaux, quelle que soit leur origine et qu'elles consistent en argent ou en prestations en nature, ne peuvent, sous aucun prétexte, être appliquées à des dépenses étrangères à ce service. Les ressources créées en vue d'une destination spéciale ne pourront recevoir une autre destination à moins d'une autorisation régulière. Tout emploi de fonds effectué contrairement aux règles ci-dessus, sera rejeté des comptes et mis à la charge du comptable ou de l'ordonnateur suivant le cas ».

2. Circ. compt. publ., 10 juillet 1865; *Mémorial*, 1875, p. 252.

tions de l'autorité budgétaire. Le comptable, dit-il, n'a pas à contrôler à cet égard les actes de l'administration et il ne peut refuser le paiement que dans les cas limitativement prévus par l'article 1000 de l'instruction générale de 1859 ; le comptable doit seulement appeler l'attention de l'ordonnateur sur la situation de la caisse et cet avertissement couvre entièrement sa responsabilité (Sol. 8 janvier 1897) (1).

La Cour des comptes admet cependant que les ressources créées en vue du remboursement d'un emprunt doivent être nécessairement réservées en caisse. (2) Il y aurait lieu également, selon M. Marcé, de n'employer le produit des centimes spéciaux qu'aux objets en vue desquels ils ont été créés. (3)

En réalité, la règle doit-être étendue à toutes les assignations de recettes. Les receveurs municipaux, comme les autres comptables, ont le droit absolu de refuser le paiement des mandats « lorsqu'ils ne peuvent l'effectuer sans y employer des fonds grevés d'une affectation

1. Blanchon et de Celles, *op. cit.*, t. II, p. 555.

2. Cour des comptes, 18 novembre 1890, Desmazery, *Mémorial*, 1892, p. 38.

« Attendu d'ailleurs qu'il existait et qu'il devait exister en caisse des fonds suffisants pour opérer le remboursement des obligations aux mains des sieurs Drevet, Jolly et Appécix, puisque les remboursements en capital et intérêts des emprunts de 1875 et de 1878, étaient *gagés par des ressources spéciales* qui ne pouvaient être détournées de leur affectation. »

3. Marcé, *op. cit.*, n° 7971.

spéciale », et quelle que soit la nature des deniers (1).

Dans la pratique, ils pourront parfois faire fléchir la rigueur du principe, par exemple, lorsqu'ils auront la certitude de reconstituer à temps, soit pour l'échéance d'une annuité, soit pour le paiement de travaux, les ressources créées avec assignation; l'objectif que le comptable ne devra jamais perdre de vue, c'est que le paiement d'une dépense privilégiée ne devra en aucun cas subir de retard faute de fonds, une fois les recettes assignées réalisées.

Ces mesures, sauf en ce qui concerne les ressources spéciales affectées au service d'un emprunt, ont été critiquées, par la Cour des comptes, dans un arrêt du 22 avril 1891, *Bourlot*. (2)

La Cour a jugé que « tous les deniers existant dans la caisse d'une commune sont affectés à l'ensemble de ses dépenses » et qu'on ne saurait porter atteinte à ce principe, « dérivant de celui de l'unité de caisse », sans autorisation légale; en conséquence, l'article 228 de l'instruction générale de 1870 précitée est illégal : le ministre de l'Intérieur n'avait pas « qualité pour créer, à lui seul, au profit d'une catégorie de créanciers un privilège ou une préférence au détriment d'autres créanciers de la commune et pour frapper d'interdit les espèces provenant des ressources de la voirie vicinale ».

1. *Revue des services financiers*, 1886, p. 478. — *Mémorial*, 1892, p. 69. — *Contra*: *Mémorial*, 1875, p. 252.

2. *Lebon*, p. 845.

Les conclusions de cet arrêt ont été vivement combattues (1). En réalité, il repose sur la confusion de la règle de la non-affectation des recettes et de la règle de l'unité de caisse ; le fait de réserver des fonds en caisse ne constitue pas une dérogation et ne porte pas atteinte au principe de l'unité de caisse : « toutes les recettes... sont centralisées dans une seule et même caisse, mais la spécialité de l'emploi des ressources... doit être rigoureusement observée » (Décision min. Int., *Bull. off.* 1857, p. 105) (2).

4° *Contrôle de la Cour des comptes.* — La Cour des comptes exerce le contrôle et assure le respect des assignations de recettes par ses arrêts et ses référés. Elle a jugé notamment :

a) En cas de non emploi au cours de l'année de la totalité d'une subvention, la partie non employée doit être reversée au Trésor ou, si la loi le prescrit, être reportée au budget de l'exercice suivant avec la même affectation (3) ;

b) Lorsqu'une subvention a été allouée avec un objet

1. Blanchon et de Celles, *op. cit.*, t. II, p. 579. — *Mémorial*, 1891, p. 326. — *Revue des services financiers*, 1892, p. 42.

2. Cette décision a une portée générale encore qu'elle ne visait que les ressources communales de l'instruction primaire.

3. Voy. notamment : Subventions aux communes pour secours aux familles des réservistes et territoriaux (10 juin 1905, note 80, p. 64). — Subventions aux communes d'Algérie pour la destruction des criquets (8 mars 1899, note 74, p. 71).

nettement déterminé, il est enjoint au comptable de rapporter les justifications d'emploi des fonds (1).

c) La Cour a fréquemment l'occasion de signaler au ministre de l'Intérieur des communes où le produit des centimes additionnels spéciaux est notablement supérieur au montant des dépenses correspondantes et vient ainsi accroître indûment les ressources générales du budget. Spécialement, en ce qui concerne les centimes affectés au service d'un emprunt, lorsque cet excédent provient de l'accroissement de la matière imposable, la Cour a prié le ministre de l'Intérieur de prendre des mesures pour réduire l'imposition extraordinaire ; elle estime qu'il y a lieu de procéder à une réduction dès que le produit de l'imposition devient égal ou supérieur au produit d'un centime (2).

1. Voy, notamment: Subventions aux communes pour les sapeurs-pompiers (25 novembre 1903, note 80, p. 82 ; 10 mai 1909, *Jurisp. mun.*, 1910, III, p. 64 ; 27 décembre 1910, *Recueil*, 1911, p. 15). — Subventions aux départements pour le service de la répression des fraudes exécuté par une station agronomique (21 décembre 1910, *Recueil*, 1911, p. 137).

2. Voy, notamment : Centimes spéciaux affectés au service des emprunts (22 juillet 1899, n. 74, p. 76 ; 9 mai 1906, n. 80, p. 73 ; Rapp., 25 mai 1904, n. 81, p. 49). — Centimes spéciaux pour le salaire des gardes-champêtres (1^{er} juin 1899, n. 74, p. 73 : la recette présentait un excédent de 1.015 fr. 55 sur la dépense (ville de Cannes) ; (24 août 1905, n. 80, p. 81). — Centimes spéciaux pour secours aux familles des réservistes (29 juin 1905, n. 80, p. 76).

CHAPITRE II

CONTROLE JURIDICTIONNEL EXERCÉ PAR LES CONTRIBUABLES SUR LES AGENTS LOCAUX

La loi française reconnaît aux contribuables un droit de contrôle juridictionnel sur les finances locales. Elle met à leur disposition deux moyens juridiques de recours contre les décisions irrégulières des agents centralisés et des agents locaux portant atteinte à leurs intérêts : le *recours pour excès de pouvoir* et le *recours en matière de contributions directes*.

Si le contribuable conteste la légalité d'un impôt ou d'une taxe auxquels il est assujetti, il doit s'adresser au juge de l'impôt (action en décharge, en réduction ou en restitution) ; s'il conteste la légalité d'une dépense, il doit, en principe, former un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État.

Ces recours juridictionnels ont pour but de suppléer à l'insuffisance du contrôle des agents de l'État, insuffisance qui se manifeste principalement dans les pays où règne le suffrage universel. En France, c'est un fait bien

connu que « les pouvoirs de contrôle administratif, de tutelle administrative ne sont que très rarement exercés d'une manière objective, impartiale » (1). Mais si la théorie de la tutelle administrative a fait faillite, le Conseil d'État a étendu considérablement les droits des contribuables, s'érigeant lui-même en tuteur des patrimoines administratifs locaux et spéciaux pour les protéger contre les illégalités commises par leurs administrateurs.

Spécialement en ce qui concerne les affectations de recettes et leurs conséquences, il a reconnu dans une mesure de plus en plus large le droit des contribuables de les faire respecter ; les arrêts qui ne font pas droit à leurs demandes sont tous anciens et il est permis de supposer que le Conseil d'État abandonnerait sa manière de voir primitive si la question était de nouveau portée devant lui.

I

Le Conseil d'État par deux arrêts des 3 décembre 1909 et 24 janvier 1910 relatifs à la même affaire (2) a reconnu

1. G. Jèze, *Rev. de Science et législ. fin.*, 1911, p. 63. — Voy. également : G. Jèze, *Cours*, p. 355. — M. Hauriou, notes dans *S. P.*, 1900.3. 65 et *S. P.* 1901.3. 73.

2. Conseil d'État, 3 décembre 1909 et 24 janvier 1910, Fleury, Lebon, p. 926 et 65. — Voy. également : Conseil d'État, 7 août 1883, ¹Abovillé et Colleau, Lebon, p. 756 et 757 (Sol. implicite).

aux contribuables le droit d'exiger que les ressources affectées par la loi à un emploi déterminé ne soient pas détournées de leur affectation, s'il doit en résulter pour eux une aggravation d'impôts.

Voici les circonstances de l'affaire :

Une somme de 140 francs restant disponible, en fin d'exercice, sur les fonds de l'assistance médicale gratuite, avait été inscrite au budget du bureau de bienfaisance, alors qu'elle aurait dû être portée au budget du bureau d'assistance ; pour faire face aux dépenses d'assistance médicale gratuite le Conseil municipal dut voter des centimes spéciaux.

Le sieur *Fleury*, en sa qualité de contribuable, déféra au Conseil d'État, pour excès de pouvoir, les décisions ministérielles et préfectorales qui avaient approuvé l'opération et, en même temps, demanda décharge au Conseil de préfecture des centimes spéciaux votés par le conseil municipal.

L'arrêt du 3 décembre 1909 annula les décisions ministérielles et préfectorales.

Considérant que, *à raison de l'emploi abusif ainsi fait de ses ressources* le service d'assistance médicale gratuite n'a pu être assuré postérieurement dans la commune d'Emencourt-Léage qu'au moyen de centimes additionnels votés par le conseil municipal ; qu'ainsi le sieur *Fleury*, *contribuable* dans la commune, a *intérêt* et par suite qualité pour déférer au Conseil d'Etat les décisions dont s'agit, nonobstant le

reversement partiel par le bureau de bienfaisance à la commune de la somme par elle acquittée, et qu'il est fondé, par les motifs ci-dessus exposés, à en demander l'annulation pour excès de pouvoir.

L'arrêt du 24 janvier 1910, rendu en appel, annula la décision du Conseil de préfecture et accorda décharge au sieur Fleury des centimes perçus pour l'assistance médicale gratuite, attendu qu'ils ont été « établis contrairement aux prescriptions de la loi », la loi n'autorisant les communes à recourir à des impositions spéciales (centimes additionnels ou taxes d'octroi) qu'en cas d'insuffisance des ressources spéciales du service et des revenus ordinaires communaux.

II

Lorsque la loi prescrit la création d'une recette en vue de faire face à une dépense déterminée, les autorités locales ne peuvent, sauf disposition contraire, renoncer à cette source de recettes et y suppléer par des centimes additionnels ou toute autre ressource.

Les arrêts qui consacrent cette doctrine sont relatifs au produit des bois communaux et à la taxe des prestations.

Les communes ne peuvent recourir à une imposition extraordinaire pour subvenir aux dépenses prévues par les articles 106 et 109 du Code forestier qu'en cas d'insuffisance du produit des coupes ordinaires et

extraordinaires ; si les coupes sont délivrées en nature par l'affouage, il doit en être distrait une portion suffisante pour être vendue aux enchères avant toute distribution et le produit en être affecté au paiement des charges. Les communes ne peuvent voter d'impositions extraordinaires que si la valeur totale de la coupe est inférieure au montant des charges.

En conséquence décharge a été accordée aux contribuables des centimes auxquels ils avaient été indument assujettis (1).

De même, une commune ne saurait (sauf application de la loi du 31 mars 1903) établir plus de 8 centimes additionnels pour l'entretien des chemins vicinaux si elle a supprimé le rôle de la taxe des prestations (2).

Considérant, dit le Conseil d'État, que d'après les articles 2 de la loi du 21 mai 1836 et 141 de la loi du 5 avril 1884 il est pourvu à l'entretien des chemins vicinaux à l'aide soit des prestations en nature, soit de centimes spéciaux, dont le maximum est fixé à 5, soit de 3 centimes extraordinaires exclusivement affectés aux chemins vicinaux ordinaires ;...

Qu'en dehors des ressources prévues par les dispositions précitées, il n'appartient pas au Conseil municipal

1. Conseil d'État, 11 juin 1870, Commune de Verel-Pragondran contre Chabert, *S. P.* 72.2.159 ;— Conseil d'État, 10 décembre 1886, *S. P.* 88.3.45.

2. Conseil d'État, 12 février 1897, Jannet, *D. P.* 98.3.50.— Voy. dans le même sens, Conseil d'État, commune de Moyenmoutier, 21 janvier 1881, Lebon, p. 81.

d'établir de nouveaux centimes additionnels pour subvenir aux dépenses d'entretien des chemins vicinaux ; que dès lors le sieur Jannet est fondé à demander décharge pour l'année 1894 des centimes additionnels excédant les 8 centimes prévus par les lois des 21 mai 1836 et 5 avril 1884.

III

§ 1^{er}

La réalisation d'un emprunt est la condition pour que l'impôt assigné à son service puisse être levé sur les contribuables.

Cette règle a été très nettement posée par un arrêt du Conseil d'État du 1^{er} juillet 1910, *Dupuy* (1).

La Ville de Castelnaudary avait été autorisée par arrêté préfectoral du 3 avril 1905 à percevoir 17 centimes 65/1.000 additionnels en vue de faire face aux charges d'un emprunt de 350.000 francs destiné principalement à couvrir les dépenses occasionnées par l'édification d'une caserne ; cet emprunt n'a pas été réalisé, la ville ayant été avisée dès le 15 juin 1905 par le ministre de la Guerre qu'il ne pouvait être donné suite au projet de transfert de la portion centrale du 15^e de ligne à Castelnaudary ; néanmoins, le budget de 1906 a continué de

1. Conseil d'État, 1^{er} juillet 1910, *Dupuy*, *Lebon*, p. 539. — *Rev. de Sci. et législ. fin.* 1910, p. 436 ; — *Bulletin annoté de tous les ministères*, 1911, p. 320.

comprendre les 17 centimes 65/1.000 au nombre des recettes extraordinaires.

Un contribuable de la ville demanda décharge au Conseil de préfecture desdits centimes; le Conseil de préfecture rejeta la demande, mais, sur appel, le Conseil d'État l'a déclarée fondée et a accordé décharge au contribuable du montant des 17 centimes 65/1.000 auxquels il avait été imposé pour l'année 1906; en ce qui concerne l'année 1905, la requête a été rejetée la réclamation du contribuable ayant été présentée plus de trois mois à compter de la publication des rôles.

Les observations du ministre de l'Intérieur tendaient au rejet de l'ensemble de la requête « par le motif que si l'emprunt au remboursement duquel les centimes contestés étaient primitivement destinés n'a point été réalisé, leur produit a été mis en réserve et régulièrement affecté à des travaux d'utilité communale par délibération dûment approuvée ».

Le Conseil d'État n'a pas partagé cette manière de voir; il a jugé que le changement d'affectation des centimes ne pouvait rétroactivement régulariser leur perception.

— Considérant, dit-il, ... que le produit de ces centimes n'a pas reçu et ne pouvait recevoir la destination qui avait motivé leur établissement; que par suite, la mise en recouvrement de l'imposition a été opérée en 1906 sans cause légale; que si, par une délibération du 7 avril 1907, régulièrement approuvée, la commune a donné une nouvelle affectation au produit des centimes dont s'agit, ce changement

d'affectation, à l'époque où il est intervenu, n'a pu avoir pour effet de régulariser l'imposition illégalement perçue en 1906; que, dès lors, le sieur Dupuy est fondé à soutenir que c'est à tort que le Conseil de préfecture a rejeté sa réclamation relative à ladite année.

Il faut déduire logiquement de cet arrêt que l'amortissement d'un emprunt doit mettre fin automatiquement à la perception de l'impôt qui lui est assigné et, en outre, que si une modification a été apportée au produit d'un emprunt, l'impôt assigné n'est légalement perçu que si la modification a été approuvée par l'autorité qui a autorisé l'emprunt.

L'arrêt du 1^{er} juillet 1910 a le mérite de fixer une jurisprudence jusqu'ici incertaine.

Avant 1890, il était admis par le Conseil d'État, au moins implicitement, que les modifications apportées dans l'affectation du produit d'un emprunt pouvaient servir de base à une demande en décharge de centimes extraordinaires destinés à pourvoir au remboursement d'un emprunt lorsque ces modifications n'avaient pas été régulièrement approuvées par l'autorité compétente (1).

Le Conseil d'État admit une opinion contraire dans

1. Conseil d'État, 25 juillet 1884, Guilhem de Pothuau, Lebon, p. 654. — 28 janvier 1887, Société immobilière de Marseille, Lebon, p. 87. — 20 juillet 1888, Bertrand, Lebon, p. 661. — 8 novembre 1889, Gailhard, Lebon, p. 25. — 17 janvier 1891, Gailhard, D. P. 91. 3, 36.

un arrêt du 14 février 1890, *héritiers Guilloteaux* (1).

Une loi du 12 août 1882 avait autorisé la ville de Versailles : 1° à contracter un emprunt de 3.500.000 francs, réalisable en cinq ans, remboursable en trente ans à partir de chaque réalisation ; 2° à percevoir pendant trente ans, de 1882 à 1912, 19 centimes additionnels destinés, avec un prélèvement sur les ressources ordinaires, à assurer le service de l'emprunt. Les 19 centimes additionnels furent établis dès la première année bien que l'emprunt n'ait jamais été réalisé que jusqu'à concurrence de 180.000 francs. En 1888, le délai de cinq ans, prescrit pour la réalisation de l'emprunt étant expiré, plusieurs contribuables soutinrent que la perception des 19 centimes était illégale et qu'on ne pouvait percevoir que le nombre de centimes nécessaire pour le service de la partie réalisée de l'emprunt ; ils demandèrent réduction de leur imposition devant le Conseil de préfecture puis devant le Conseil d'État.

Il est intéressant de reproduire les conclusions de M. le commissaire du gouvernement Romieu pour montrer les progrès de la jurisprudence du Conseil d'État :

Le mode de procéder employé par la ville de Versailles a été reconnu irrégulier par le ministre de l'Intérieur ; mais il

1. Conseil d'État, 14 février 1890, *héritiers Guilloteaux*, Lebon, p. 162. — V. également, 2 mai 1891, *Remilly*, Lebon, p. 347 (même affaire).

s'agit de savoir si cette irrégularité peut donner ouverture à un recours contentieux devant le juge de l'impôt. La négative ne paraît pas douteuse. Le Conseil de préfecture et le Conseil d'État peuvent vérifier la légalité de l'imposition perçue par une commune, *mais non l'emploi que la commune fait des fonds légalement perçus*, et notamment le changement qu'elle peut faire subir à leur affectation ; c'est là une question d'administration communale qui ne relève que de l'autorité administrative supérieure. Elle ne pourrait être discutée devant le juge de la taxe que s'il fallait, pour vérifier la légalité de l'imposition, examiner dans quelles conditions l'emprunt a été effectué, si, par exemple, la loi qui autorisait l'emprunt se bornait à prescrire la perception d'une contribution extraordinaire pour en assurer le service, sans déterminer la quotité des centimes additionnels à percevoir et la durée pendant laquelle ils pourraient être perçus. Or, tel n'est pas le cas de l'espèce. La loi a autorisé la perception de 0 fr. 19 pendant trente ans ; il en résulte que la commune a le droit de percevoir sur les contribuables ces 0 fr. 19 pendant cette période. Il est vrai que cette imposition doit servir à gager un emprunt à réaliser dans certaines conditions : si ces conditions ne sont pas remplies, si le produit de l'imposition reçoit une autre destination, la taxe n'en aura pas moins été légalement perçue, et, à l'administration supérieure seule, appartiendra le droit d'examiner si les fonds ont reçu l'affectation à laquelle ils étaient destinés, et de prendre à cet égard les mesures qu'elle jugera nécessaires.

Le Conseil d'État adopta ces vues et jugea que *les modifications apportées dans l'affectation du produit d'une imposition régulièrement autorisée ne sauraient servir de base à une demande en décharge.*

Ainsi le Conseil d'État admettait que les modifications apportées à l'affectation d'une imposition assignée à un but déterminé, même non approuvées par l'autorité supérieure, et la non-réalisation d'un emprunt n'influaient pas sur la légalité de la perception.

On ne saurait trop critiquer cette jurisprudence si elle s'était maintenue. L'affectation d'une recette à une dépense déterminée constitue, avons-nous dit, une clause de sauvegarde pour le contribuable contre la mauvaise gestion des administrateurs locaux ; en l'espèce l'autorisation de percevoir des centimes additionnels était subordonnée à l'emploi prévu par le législateur ; la perception n'avait de base légale que si le produit devait en être exclusivement affecté au service de l'emprunt ; l'emprunt n'ayant pas été réalisé en totalité, la perception des 19 centimes était illégale.

L'arrêt du 1^{er} juillet 1910 ne s'est pas contenté de consacrer ces principes ; il a, et à juste titre, reconnu au contribuable le droit d'invoquer cette illégalité devant le juge de l'impôt.

§ 2

Dans le même ordre d'idées le Conseil d'État a jugé, en 1892, qu'un contribuable n'est pas fondé à se préva-

loir de la circonstance qu'une ville n'aurait émis que dans le courant de l'année l'emprunt qu'elle était autorisée à contracter pour demander décharge des centimes additionnels destinés à gager cet emprunt et perçus depuis le 1^{er} janvier :

— Considérant, dit l'arrêt du 26 février 1892, que pour demander la réduction des centimes additionnels auxquels il a été imposé au 1^{er} janvier 1887, sur le rôle de la Ville de Paris, le sieur Périer se fonde sur ce que l'emprunt au service duquel ces centimes devaient être affectés n'a été émis que le 30 avril 1887 ;

— Considérant que la loi du 13 juillet 1886 a autorisé la Ville de Paris à s'imposer extraordinairement les centimes précités de 1887 à 1897 inclusivement ; que, dans ces circonstances, le sieur Périer ne saurait se prévaloir de ce que l'emprunt n'aurait été émis qu'à la date du 30 avril 1887 pour demander la réduction des centimes précités ; que, dès lors, c'est avec raison que le Conseil de préfecture a rejeté la demande du requérant (1).

Le Conseil d'État s'est manifestement inspiré de l'arrêt du 14 février 1890 pour la rédaction de ces considérants ; l'arrêt du 26 février 1892 adopte une solution contraire aux intérêts des contribuables et doit être critiqué comme l'arrêt « Héritiers Guilloteaux » et pour les

1. Conseil d'État, 26 février 1892, Périer ; *Mémorial*, 1893, p. 284 ; S. P. 94. 3. 12.

mêmes raisons. Le conseil municipal ne devait légalement percevoir que les centimes nécessaires au service de l'emprunt du 30 avril au 31 décembre 1887.

§ 3

Signalons enfin qu'aux termes d'un arrêt du Conseil d'État du 9 août 1889, lorsque l'imposition de centimes extraordinaires destinés au remboursement d'un emprunt a été autorisée par une loi spéciale pour toute la durée de l'amortissement, le fait que le budget municipal a été approuvé *postérieurement* à la mise en recouvrement de l'imposition n'entache pas cette imposition d'illégalité (1).

IV

Le taux d'un impôt ou d'une taxe spécialement affectée à une dépense déterminée doit être calculé de manière à donner la somme strictement nécessaire à l'acquittement de la dépense. Tout en reconnaissant l'obligation pour les agents locaux de se conformer à cette règle, le Conseil d'État n'a pas encore admis le droit du contribuable de demander réduction de l'imposition qui excéderait les besoins.

1. Conseil d'État, 9 août 1889, Borelly, Lebon, p. 969. — V. également : 7 décembre 1889, plusieurs habitants de la Ville de Marseille, Lebon, p. 1889 (même affaire).

Les décisions intervenues se rapportent aux taxes d'affouage (1) et aux centimes spéciaux des gardes champêtres (2).

Elles sont basées sur cette idée, constamment soutenue par le ministre de l'Intérieur, que les contribuables ne peuvent, par le recours contentieux, critiquer la gestion des biens communaux. C'est là un argument qui n'est plus en faveur au Conseil d'État (3). Il est donc permis de supposer que le Conseil d'État admettrait aujourd'hui les recours en réduction lorsque la somme encaissée serait sensiblement supérieure au montant de la dépense réelle du service (4).

V

§ I

Si, en principe, un contribuable ne peut critiquer « indirectement la légalité d'un crédit, c'est-à-dire d'une autorisation de dépense, par un recours contre l'acte juridique qui ordonne la recette », il n'en est pas de

1. Conseil d'État, 31 janvier 1867, commune de Chapois, Lebon, p. 120. — Conseil d'État, 10 mars et 21 juillet 1894, Bizouard. Lebon, p. 196 et 504.

2. Conseil d'État, 9 août 1889, Borelly, Lebon, p. 969. — Conseil d'État, 7 décembre 1889, plusieurs habitants de la Ville de Marseille, Lebon, p. 1139.

3. V. *supra*, Conseil d'État, 1^{er} juillet 1910, Dupuy.

4. Il y a lieu toutefois de rappeler que, dans certains cas, les taxes affouagères peuvent être supérieures au montant des charges.

même lorsque la recette a été spécialement affectée au paiement de la dépense (1).

Avant 1900, un contribuable ne pouvait critiquer la légalité d'une dépense ni par la voie du recours pour excès de pouvoir, ni par la voie du recours en matière de contributions directes.

Le Conseil d'État estimait que les contribuables, en cette qualité, ne justifiaient pas d'un intérêt direct et spécial suffisamment distinct de celui de la généralité des habitants, pour pouvoir être admis au bénéfice du recours pour excès de pouvoir (2), et, d'autre part, que la validité d'une dépense ne pouvait être contestée par un recours contentieux (3).

Un premier tempérament, prévu depuis plusieurs années (4), a été apporté à cette jurisprudence par un arrêt du 29 juin 1900, *Merlin* (5 ; le Conseil d'État a admis qu'un contribuable pouvait, dans certains cas,

1. G. Jèze, *Rev. de Sci. et législ. fin.*, 1910, p. 442.

2. Conseil d'État, 12 février 1863, Grelleau, Lebon, p. 106. — 30 nov. 1877, de Séré, p. 944. — 8 février 1878, Bizet, p. 126. — 7 mai 1880, Poujaud, *P. D.*, 1881.3.63. — 26 nov. 1880, D'Anvin de Hardenthun, Lebon, p. 917. — 8 juin 1883, Raba, Lebon, p. 528. — 29 juillet 1881, Guiotat, p. 742. — 12 janv. 1883, Guicheux, p. 27. — 14 déc. 1888, Mathieu, p. 958. — 10 mars 1893, Poisson, p. 240. — 10 février 1893, Bied-Charreton, p. 117, etc.

3. Conseil d'État, 17 mai 1890, veuve Lafosse, Lebon, p. 516.

4. *Revue générale d'administration*, 1893, t. II, p. 46. — Note de M. Le Vavas seur de Précourt.

5. Conseil d'État, 29 juin 1900, *Merlin*, Lebon, p. 438. — G. Jèze, *Rev. de Sci. et législ. fin.*, 1910, p. 441. — S. P., 1900.3.15, note de M. Hauriou.

critiquer la légalité d'une dépense par un recours en décharge devant le juge de l'impôt.

Un contribuable de la Ville de Paris, alléguant que le budget général de la Ville de Paris comprenait des dépenses interdites par la loi (indemnités allouées aux conseillers municipaux), avait demandé décharge de la partie de ses contributions mobilières et des patentes correspondant à ces dépenses ; subsidiairement, il soutenait qu'il devait tout au moins lui être accordé décharge d'un demi-centime additionnel affecté à l'allocation de secours aux familles nécessiteuses des réservistes et territoriaux attendu qu'il n'y avait pas insuffisance de revenus ordinaires dans le budget municipal.

Sur le premier point le Conseil d'État déclara :

Les contribuables peuvent, à bon droit, invoquer à l'appui de leur demande endégrèvement l'illégalité ou l'irrégularité substantielle des actes par lesquels les ressources communales sont votées, autorisées, réparties ou mises en recouvrement ; mais il n'en saurait être ainsi des actes qui déterminent l'affectation de ces ressources. En effet, *les délibérations par lesquelles les conseils municipaux, dans les formes fixées par la loi et sous le contrôle de l'administration supérieure, votent des crédits et appliquent aux dépenses tout ou partie des recettes, sont sans influence sur la formation des rôles, et, dès lors, ne peuvent servir de base à une demande en dégrèvement* : ... ainsi le requérant qui, devant le Conseil

de préfecture, se bornait à alléguer que certains crédits, destinés au paiement de dépenses illégales, auraient été inscrits au budget de la Ville de Paris, mais qui ne contestaient ni la régularité ni la légalité d'aucun des actes qui ont directement concouru à la formation de ses cotes mobilières et des patentes, n'est pas fondé à demander de ce chef l'annulation de l'arrêté attaqué.

Sur le second point, le Conseil d'État reconnaît qu'aux termes de la loi du 21 décembre 1882 les centimes spéciaux pour allocation de secours aux familles nécessiteuses des réservistes ne peuvent être votés qu'en cas d'insuffisance des ressources ordinaires et des centimes extraordinaires portés à leur maximum légal et, qu'en l'espèce, « cette insuffisance ne se serait pas produite si une partie des ressources n'avait été appliquée à des dépenses contraires à la loi... Le budget de la Ville de Paris comprend... un crédit pour remboursement des avances faites par les conseillers municipaux dans l'exercice de leur mandat... Il ne doit pas être tenu compte, dans le calcul de l'insuffisance, de ce crédit qui a été créé en violation de la loi... Le sieur Merlin est fondé à soutenir qu'en l'état il n'y avait point insuffisance et que, par conséquent, le demi-centime dont s'agit a été établi contrairement aux prescriptions de la loi du 21 décembre 1882. » En conséquence, il était accordé décharge au sieur Merlin d'un demi-centime additionnel à ses contributions mobilière et des patentes.

Cet arrêt est une application simultanée de la règle de la non-affectation des recettes et de ses exceptions.

En principe, les recettes ne sont pas sous la dépendance des dépenses ; il est pourvu à l'ensemble des dépenses au moyen de la masse des recettes, sans qu'il soit possible de déterminer la nature des recettes qui ont servi à l'acquittement d'une dépense déterminée ; l'illégalité d'une dépense ne peut donc rejaillir sur les recettes et « des impôts ou taxes ne sont pas illégaux à raison de l'affectation des produits (1) ».

Il n'y a qu'un cas où l'illégalité d'une dépense puisse influencer sur une recette ; c'est lorsque la recette a été spécialement affectée au paiement de la dépense ; il y a alors un lien de dépendance entre la recette et le crédit, la loi faisant de l'un la condition de l'autre, et le contribuable est admis à critiquer la légalité (2) de la dépense par la voie du recours contentieux.

Cette jurisprudence a été consacrée par les arrêts du 1^{er} août 1906 et du 17 mai 1907, *Fauché* (3).

1. G. Jèze, *Rev. de Sci. et législ. fin.*, 1910, p. 441.

2. Le contribuable ne peut faire respecter que la légalité des décisions : « l'opportunité des mesures prises pour l'administration des biens communaux ne peut être discutée par la voie contentieuse ». — Conseil d'État, 9 décembre 1909, *Dumaine, Troizet, Lebon*, p. 942. — V. Jèze, *Revue de Droit public*, 1909, p. 685.

3. Conseil d'État, 1^{er} août 1906 et 17 mai 1907, *Fauché, Lebon*, p. 736 et 486 — Voy. dans le même sens : 15 février 1902, *Monteigner, Lebon*, p. 126. — 31 juillet 1906, *Corbière, Lebon*, p. 722. — 27 mai 1909, *Delalande, Lebon*, p. 553. — Le Conseil d'État a jugé également que la taxe des prestations était illégale et pou-

Un contribuable de la Ville de Paris avait demandé décharge au Conseil de préfecture, et en appel au Conseil d'État, de la partie de ses centimes additionnels destinée au paiement d'indemnités aux conseillers municipaux, mais sans alléguer, comme le sieur Merlin, que ces centimes fussent, en partie au moins, grevés d'affectation et qu'ils ne pouvaient être établis qu'en cas d'insuffisance des revenus ordinaires communaux.

Le Conseil d'État a appliqué le principe posé dans l'arrêt Merlin et rejeté la requête du contribuable.

Considérant que les centimes communaux qui font l'objet de la réclamation n'ont reçu aucune affectation spéciale, et qu'ils n'ont pas été votés pour insuffisance de revenus; que, dès lors, le requérant n'est pas fondé à demander la réduction de son imposition auxdits centimes par l'unique motif que des crédits destinés à faire face à des dépenses qu'il juge illégales seraient inscrits au budget de la Ville de Paris.

Le premier président de la Cour d'appel de Paris a fait l'application de la règle de la non-affectation des recettes dans une ordonnance du 26 juillet 1910 (*Lhermitte*) (1).

Un contribuable, soutenant que les impôts qui lui

vait faire l'objet d'un recours en décharge lorsque le chemin rural pour lequel elle était réclamée a été irrégulièrement classé, 9 mars 1906, *Donce*, p. 211.

1. G. Jèze, *Rev. de sc. et législ. fin.*, 1910, p. 439. — *Gazette des tribunaux*, 31 juillet 1910. — *Le Droit*, 22 décembre 1910.

étaient réclamés par la Ville de Paris étaient destinés à des dépenses illégales (indemnités aux conseillers municipaux de Paris et aux conseillers généraux de la Seine), avait introduit une plainte en concussion contre le préfet de la Seine qui avait ordonné le recouvrement des impôts, le percepteur chargé d'en assurer le recouvrement et le porteur de contraintes qui, faute de paiement, avait procédé à une saisie-exécution.

Le premier président de la Cour d'appel de Paris, faisant fonction de juge d'instruction, à raison de la qualité de « préfet de la Seine » de l'un des agents poursuivis, a rendu une ordonnance de non-lieu qui repose sur le principe de la non-affectation des recettes aux dépenses.

« Le plaignant, dit-il, ne met pas en doute la légalité du vote de divers impôts dont le recouvrement est poursuivi contre lui, mais s'attaque seulement à leur affectation. »

Mais, d'une part, les deniers publics n'ont pas, en principe, d'affectation spéciale ; on ne peut donc faire découler le caractère illégal de la recette du fait que les produits serviront à acquitter une dépense illégale ; d'autre part, l'affectation critiquée figurant régulièrement aux budgets de la ville et du département définitivement réglés par le ministre de l'Intérieur, il en ressort l'absence d'intention frauduleuse, élément essentiel de criminalité.

§ 2

L'arrêt du 29 novembre 1900 donnait au contribuable le moyen de protester contre l'illégalité d'une dépense payée sur des fonds spéciaux mais il laissait toujours le contribuable désarmé lorsque la dépense était acquittée sur les fonds généraux du budget.

Le Conseil d'État a voulu combler cette lacune et, dès l'année suivante, il donna satisfaction, au moins en partie, aux sollicitations de la doctrine.

Il commença par ouvrir au simple contribuable la voie de nullité tirée des articles 63 et 65 de la loi municipale contre les délibérations nulles de droit pour incompétence ou pour violation de la loi, moyen qui aboutit à un recours en forme de recours pour excès de pouvoir (1).

En 1906, il élargit encore sa jurisprudence, d'abord en déclarant recevable le véritable recours pour excès de pouvoir (seul applicable à la Ville de Paris) et en admettant que les contribuables pouvaient critiquer devant lui « tous les actes concernant la gestion du patrimoine communal » non « accomplis dans les condi-

1. Conseil d'État, 29 mars 1901, Casanova. Lebon, p. 333. — G. Jèze, *Revue du droit public*, 1906, p. 254 et s. — Note de M. Hauriou, *S. P.*, 1901.3.73. — Le Fur, *la Protection juridictionnelle des franchises locales*, p. 24 et s

tions prescrites par la loi », et non plus seulement l'inscription de dépenses illégales au budget (1).

Il vient enfin de faire l'application de cette jurisprudence aux finances départementales dans un arrêt du 27 janvier 1911, *Richemond* (2) : les contribuables sont admis à faire annuler, par la voie du recours pour excès de pouvoir, toute « délibération engageant les finances départementales » qui serait illégale.

1. Conseil d'État, 6 avril 1906, Camus. Lebon, p. 553. — Note de M. Hauriou, *S. P.*, 1906.3. 51.

2. Conseil d'État, 27 janvier 1911, *Richemond*. — G. Jèze, *Revue de sc. et lég. fin.*, 1911, p. 65.

Vu : Le Président de la thèse,
ALBERT WALL

Vu : Le Doyen,
P. CAUWÈS

Vu et permis d'imprimer :
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris
Pour le Vice-Recteur,
L'Inspecteur de l'Académie :

VITRION

INDEX BIBLIOGRAPHIQUE

- ACOLLAS (R.). — Finances communales, 1898.
- ALIX (E.). — Traité élémentaire de la science des finances, 2^e éd., 1909.
- BRAFF. — Administration financière des communes, 1859-1869.
- BELOT (A.) et LEPETIT (P.). — Table alphabétique, analytique et raisonnée des circulaires et lettres communes de la Direction générale de la comptabilité publique, 2 vol., 1905 et 1910.
- BÉQUET. — Répertoire de droit administratif.
- BERTHÉLEMY (H.). — Traité élémentaire de droit administratif, 6^e éd., 1910.
- BESSON (Em.). — Le Contrôle des budgets en France et à l'étranger, 1899.
- BLANCHON et DE CELLES. — Dictionnaire des percepteurs, des receveurs des communes et des établissements de bienfaisance, 1897.
- CHABANEL (P.). — Traité pratique de comptabilité et de finances municipales à l'usage des administrateurs et des comptables, 1892.
- CHOPPIN (H.). — Du Budget communal, 1898.
- DUBOIS (E.). — Essai sur le système belge en matière de budget de l'État, 1904.
- DESBATS (A.-G.). — Le Budget municipal, 1895.
— Le Budget départemental, 1911.
- HAURIOU (M.). — Précis de droit administratif, 7^e éd., 1910.
- JÈZE (G.). — Cours élémentaire de science des finances et de législation financière française, 4^e éd., 1910.
— Traité de science des finances. Le Budget, 1910.

- LAVALLÉE (A.). — Régime administratif du département de la Seine et de la Ville de Paris, 1901.
- LE FUR (L.). — La Protection juridictionnelle des franchises locales contre les empiétements des agents centralisés, 1911.
- LEROY-BEAULIEU (P.). — Traité de la science des finances, 7^e éd., 1906.
- LORRAIN (A.). — Code des comptes de gestion, 10^e éd., 1911.
- MARCÉ (V.). — Traité de la comptabilité publique, 1905.
- La Vie communale en Bohême, 1905.
- MONTCHRÉTIEN (A. DE) — Traité de l'économie politique, 1615. (Édition Funck-Brentano, 1889.)
- MORGAND (L.). — La Loi municipale, 8^e éd., 1910.
- MYRBACH-RHEINFELD (Von). — Précis de droit de financier, traduction française par Bouché-Leclercq, 1910. (Collection Jèze.)
- NITTI (F.-S.). — Principes de science des finances, traduction française par M. Chamard, 1904. (Collection Jèze.)
- PAUL-DUBOIS (L.). — Essai sur les finances communales, 1898.
- PICOT (G.). — Histoire des états généraux, 2^e éd., 1888.
- PONTICH (H. DE.) — Administration de la Ville de Paris et du département de la Seine, 1884.
- REDLICH (J.). — Le Gouvernement local en Angleterre, traduction française par M. Oualid, 1911. (Collection Jèze.)
- REYNAUD. — Notes de jurisprudence, 1892.
- SAY (L.). — Les Finances de la France sous la troisième République, 1898.
- SOUVIRON et de PONTICH. — Recueil annoté des lois et décrets sur l'administration communale et départementale, 1904.
- STOURM (R.). — Le Budget, 6^e éd., 1906.
- WAGNER (Ad.). — Traité de la science des finances, traduction française par M. Vouters, 1909. (Collection Jèze.)

Bulletin administratif du ministère de l'Instruction publique.

Bulletin officiel annoté de tous les ministères.

Bulletin officiel du ministère de l'Intérieur.

Cours des comptes, jurisprudence.

Cour des comptes, notes de la première présidence.

Jurisprudence municipale et rurale.

Mémorial des percepteurs.

Recueil des arrêts du Conseil d'État.

Recueil des arrêts de la Cour des comptes.

Revue générale d'administration.

Revue du droit public et de la science politique en France et
à l'Étranger.

Revue de science et de législation financières.

Revue des services financiers.

ERRATA

<i>Pages</i>	<i>Lignes</i>	<i>Lire :</i>
6,	4,	cette maxime générale que <i>chaque caisse...</i>
10,	5,	points de contact.
11,	15,	distinctifs.
14,	2,	un jeu d'écritures.
14,	13,	Tout au plus pourrait-on dire...
15,	3,	non seulement lorsqu'elle a lieu...
15,	8,	la masse.
17,	9,	dans la gestion de ses revenus; cette inter- vention...
17,	<i>Note 1, ligne 3, lire :</i> devant une commission d'en- quête. M. Laurier...	
19,	23,	elles sont.
38,	10,	pour partie.
46,	25,	il n'y a d'exception à cette règle...
49,	21,	celles de la loi du 26 octobre 1897.
63,	11,	sont réparties.
63,	21,	L. 10 août 1871.
64,	11,	affectés.
66,	21,	départements.
66,	25,	énumérées.
68,	17,	des associations de particuliers, veulent..
69,	20,	des chemins de fer d'intérêt local, des tram- ways...
70,	19,	autant que possible.
74,	<i>Note 1, ligne 4, lire :</i> gouvernement, et qui n'ont pu être employées en temps utile.	
76,	17,	aux usagers.
81,	<i>Note 1, ligne 5, lire :</i> Ville de Nantes.	
86,	13,	La loi du 21 décembre 1882 (art. 1 ^{er}) A autorisé les communes à percevoir, en cas d'insuf- fisance...

Pages Lignes Lire :

- 89, 13, dépenses cadastrales ».
100, 17, Nous avons examiné...
106, 2, Commission.
108, 15, Droit des pauvres.
114, 19, fixé.
125, 6, d'établir, pour le
125, 13, constitués.
125, 25, engageaient.
130, 11, prélèvement.
131, 13, département, doit suspendre...
133, *Note 2, ligne 6, lire : emprunts de 1875 et de 1878*
étaient gagés...
136, *Note 2, ligne 5, lire : 10.015 fr. 55.*
137, *titre, lire : Contrôle juridictionnel exercé...*
137, 10, juge de l'impôt.
139, 22, ses ressources, le service...
141, 9, indûment.
143, 9, a été rejetée, la réclamation...
143, 24, que, par suite, la mise...
146, 22, si ces conditions...
149, *Note 1, ligne 3, lire : Lebon, p. 1139.*
152, 11, insuffisance.
153, 3, contestait.
154, *Note 2, ligne 4, lire : 6 décembre 1909, Dumaine-*
Noizet.
156, 1, par la Ville de Paris.
158, 15, Albert Wahl.
160, 14, Précis de droit financier.
160, 30, Le Budget. 6^e éd., 1909.
160, 33, Cour des Comptes, Jurisprudence
Table des matières, lignes 10 et 16, lire : affectations de
recettes.
-

TABLE DES MATIÈRES

Pages

INTRODUCTION. — La Règle de la non-affectation des recettes aux dépenses.	5
--	---

PREMIÈRE PARTIE

LA RÈGLE DE LA NON-AFFECTATION DES RECETTES DANS LES FINANCES LOCALES ET SPÉCIALES

CHAPITRE PREMIER. — Principe.	27
CHAPITRE II. — Exceptions.	29
CHAPITRE III. — Justification des exceptions.	31

DEUXIÈME PARTIE

LES AFFECTATIONS DES RECETTES DANS LES FINANCES LOCALES ET SPÉCIALES

CHAPITRE PREMIER. — Finances départementales.	36
CHAPITRE II. — Finances communales.	74
CHAPITRE III. — Établissements publics.	120

TROISIÈME PARTIE

CONSÉQUENCES ET SANCTIONS DES AFFECTATIONS DES RECETTES

CHAPITRE PREMIER. — Obligations spéciales de la Cour des comptes, des agents centralisés et des agents locaux relatives aux affectations des recettes	128
CHAPITRE II. — Contrôle juridictionnel exercé par les contri- buables.	137

